Série A N° 70

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LE PROBLÈME DES RAPPORTS FINANCIERS ENTRE L'EMPIRE, LES PAYS ET LES COMMUNES

(DER FINANZAUSGLEICH)

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

Présentée et soutenue

PAR

Henry DELPECH

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

Président : M. LAUFENBURGER, *professeur*

Suffragants : MM. BEAUCOURT, *professeur*
CAPITANT, *professeur*.

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, *rue Soufflot, PARIS* (V^e^)

1933

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548010_0038

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série A N° 70

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LE PROBLÈME DES RAPPORTS FINANCIERS ENTRE L'EMPIRE, LES PAYS ET LES COMMUNES

(DER FINANZAUSGLEICH)

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

Présentée et soutenue

PAR

Henry DELPECH

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

Président : M. LAUFENBURGER, *professeur*

Suffragants { MM. BEAUCOURT, *professeur*
CAPITANT, *professeur*.

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, *rue Soufflot, PARIS* (V°)

1933

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

À MON PÈRE

A BLOCK LIBRARY

INTRODUCTION

Le Problème du Compromis fiscal

INTRODUCTION

LE PROBLÈME DU COMPROMIS FISCAL

Section première : Les aspects théoriques du problème.
Section deuxième : Les caractères spécifiques du problème en Allemagne.
Section troisième : Plan et méthode.

Section première

Les aspects théoriques du problème.

Il est de toute évidence que, suivant sa forme et sa nature intime, chaque groupement humain doit apporter une solution différente au problème de ses finances. Dans le cadre politique, toutes les fois que l'on s'élève au-dessus de la cité primitive, économiquement étroite, pour se rapprocher de cet organisme plus ou moins centralisé, mais dans tous les cas complexe, qu'est un Etat moderne, la question de la dotation financière des divers organes s'avère plus délicate.

Quelle que soit la forme d'Etat adoptée, à condition qu'elle soit un peu évoluée, se trouvent en présence plusieurs organes appelés à remplir la fonction publique, qui vont tous venir en concours sur les moyens financiers indispensables pour soutenir leur existence et leur activité. Plusieurs groupes d'intérêts vont donc s'alimenter aux recettes publiques considérées comme un tout : d'où, nécessité de répartition. Celle-ci se révèle, au surplus, d'autant plus compliquée que les recettes proviennent de plus de sources, et c'est la caractéristique des Etats évolués, dans le désir d'une plus juste répartition des charges fiscales, de posséder des systèmes d'impôts multiples dirigés contre les différentes sortes de fortune ou de revenu. Plus le réseau fiscal est étendu et divers, plus il va pouvoir saisir la force de consommation et de production; mais il est de

toute évidence qu'en présence d'une telle complexité, il faut un système financier solide.

Cette nécessité prend une signification toute particulière si l'on songe qu'à cette source unique, ici ou là, vont venir concourir, non pas des collectivités égales, mais un système hiérarchisé, dont les éléments se révèlent pour partie concurrents. De ce choc naît un problème de technique fiscale interne, celui de la répartition entre les différents organes locaux des recettes et de leurs sources, pour le plus grand bien des nationaux; ce problème entraîne, pour corollaire, celui de la répartition des charges.

La question se pose déjà pour les Etats centralisés comme la France; elle est particulièrement délicate avec les formes d'Etats non-unitaires. Pour diverses constellations politiques, mais de façon plus particulière dans une organisation à caractère fédéral, la question de la contribution aux charges et de la participation aux recettes, de la répartition de la souveraineté financière en un mot (celle que les auteurs allemands[1] appellent *die Finanzhoheit*) est délicate.

De même que l'on ne peut *a priori* dire que telle ou telle partie de la souveraineté revient à l'Etat fédéral ou à ses membres, de même on ne peut se prononcer sur ce qui est de la souveraineté financière. Si l'on peut *a priori* affirmer — pure constatation de la vie économique — que les divers organes ont besoin d'argent, on ne peut en déduire qu'ils soient chacun doués d'une souveraineté financière propre. Les solutions diffèreront, dans toute la gamme d'Etats que l'on peut concevoir depuis la Confédération d'Etats jusqu'à l'Etat fédéral, suivant les prescriptions

1. Il est bon de se rappeler comment l'école allemande classique conçoit cette souveraineté financière (v. A. Hänel, *Staatsrecht*, Leipzig, 1892, p. 376) la divisant en deux éléments : *die Objektshoheit* ou souveraineté d'imposition et *die Ertragshoheit* ou souveraineté de jouissance. Un pouvoir public possède la souveraineté d'imposition sur une matière fiscalement saisissable (revenu, fortune mobilière ou immobilière, exportations, chiffre d'affaires) s'il est à même de faire peser sur elle une taxe qu'il détermine lui-même, et dont les rentrées tombent ou non dans ses caisses propres. Un pouvoir public possède la souveraineté de jouissance quand, possédant ou non par lui-même la souveraineté financière, les sommes perçues en application de cette dernière tombent, quelles que soient les autorités qui en assurent la perception (problème de la *Finanzverwaltung*), dans ses propres caisses.

de la Constitution, qui est comme la véritable loi des parties dans le contrat fédéral.

Toutefois, s'il est incontestable, en droit constitutionnel comme en droit positif, que la souveraineté appartient au seul Etat fédéral, à qui elle confère une compétence en principe universelle de limiter l'étendue de ses droits et prérogatives (*die Kompetenz-Kompetenz*) vis-à-vis de ses membres, n'est pas exclue la possibilité pour le pacte fédéral de faire participer les Etats membres à son seul exercice.

Les membres non-souverains de l'Etat fédéral prennent part à cet exercice, tandis qu'au même temps ils prennent part au pouvoir souverain en leur qualité d'organes de l'Etat fédéral, participant par leur droit de conseil à la substance même de la souveraineté. Et c'est là que l'on peut diagnostiquer[1] le criterium de l'Etat fédéral en face de l'Etat unitaire.

Cette souveraineté que possède par hypothèse l'Etat fédéral lui donne, comme garantie et arme contre la mauvaise volonté toujours redoutable de l'un de ses membres, le droit d'en limiter la compétence; mais ce droit, comme la notion même de souveraineté, n'est pas un droit illimité, et ceci en dehors d'une double réserve. Le principe de la règle de droit s'impose à l'Etat fédéral comme à toute personne du commerce juridique, en ce sens que « son bon, plaisir » ne pourra agir que dans le cadre tracé par les principes directeurs du droit. Et cette relativité est même si brutale que tous les auteurs ont été obligés de l'admettre, de la reconnaître directement ou indirectement, Rousseau même si profondément pénétré de l'idée de la souveraineté de l'Etat, émanation directe de la volonté populaire; et aussi Jellinek[1], fondant la souveraineté de l'Etat fédéral sur ce que « sa propre volonté est seule capable de l'obliger juridiquement ». La seconde limitation est celle que le même auteur admettait comme corollaire de sa définition de la souveraineté, émanant des restrictions librement consenties par l'Etat fédéral, n'entachant donc pas son caractère

1. V. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3e éd., Berlin, 1922, p. 783.
2. V. G. Jellinek, *op. cit.*, p. 582.

souverain de *capitis deminutio*, parce qu'opérant limitation dans l'exercice et non partage de souveraineté.

Cette seconde limitation trouve sa naissance dans le pacte fédéral, celui-ci étant l'acte où chacune des parties renonce à son entière souveraineté, mais où chacune aussi s'engage en retenant pour soi une large part d'exercice des droits de souveraineté selon Jellinek. C'est donc là qu'il va falloir rechercher les limitations d'exercice de la souveraineté et leur impact sur les gouvernements inférieurs. Or les limitations de cette sorte peuvent se présenter sous deux faces touchant, l'une les droits de l'Etat central; l'autre ceux des Etats membres.

Le premier point de vue est celui qui a toujours été adopté en Allemagne : c'est le système des *enumerated powers* de la Constitution fédérale des Etats-Unis; il se retrouve dans la presque totalité des Constitutions d'Etats fédéraux; au contraire, sont très rares les textes adoptant le deuxième mode et contenant catalogue des droits des Etats membres : Constitution du Canada, article 92, et de l'Union Sud-Africaine, 5e partie, article 85[1], — le silence du texte fondamental pouvant et devant, dans la plupart des Etats, s'interpréter comme exclusif de compétence. Dans le premier cas d'énumération des droits de l'Etat central, la compétence sur compétence organique permet à celui-ci des accroissements de pouvoirs considérables échappant au contrôle fédéral. C'est ainsi que l'exercice de la souveraineté financière est plus ou moins largement exercé en vertu d'une délégation émanant, non plus de la propre volonté des Etats membres, mais du fait de la Constitution, à raison de la puissance supérieure de l'Etat fédéral, fort du droit que lui confère sa souveraineté devant laquelle les membres doivent s'incliner en vertu du lien fédéral, puisque *Reichsrecht bricht Landesrecht.*

Dans la plupart des cas, dans le cadre de l'Etat fédéral, Etat souverain et Etats membres exercent leur souveraineté financière sur des bases qui restent, malgré l'apparence, bien différentes. Chacun d'eux va pouvoir fixer la

1. V. Delpech et Laferrière, *Les Constitutions modernes*, t. V, 1933, p. 267 et 173.

couverture de ses dépenses au moyen des montants mis à sa disposition, et ce sous réserve de la compétence sur compétence de l'Etat fédéral usant de son droit propre de légiférer; Jellinek en a fait longuement l'analyse. Dans ces conditions essayer de fixer les bases théoriques ou éthiques de cette répartition dans un Etat fédéral serait œuvre stérile et inutile, vu que les éléments du problème varient avec les pays et leurs Constitutions.

L'examen des Constitutions et des régimes fédératifs empiriques montre, en effet, que la solution donnée au problème du règlement de finances dépend essentiellement de la nature et des traditions des pays formant le groupement fédéral: ainsi, suivant l'Etat envisagé, les Constitutions sont plus ou moins rigides pour établir le partage des pouvoirs financiers entre les législatures locales et le Parlement fédéral. Il en résulte que l'Etat fédéral, s'il est basé sur une Constitution solide, peut toujours modifier, si les circonstances historiques et les tendances du droit supérieur l'y autorisent, le régime existant, par la voie de la modification constitutionnelle[1].

On peut théoriquement fort bien concevoir une Constitution fédérale qui serait muette sur la question des rapports financiers entre l'Etat central et les Etats membres; toutefois, à notre époque, l'importance de la question financière est telle en tout groupement politique ou social que la pratique ne fournit pas d'exemple d'un pareil régime : sous une telle Constitution, les contribuables courraient le risque d'impositions irrégulières ou excessives au cas où les deux pouvoirs en présence s'adresseraient aux mêmes sources fiscales; or le statut des nationaux dans

1. V. G. Jèze, *Le Budget*, Paris, 1910, p. 33[1] :
« Dans les Etats fédéraux, comment sera faite la délimitation des pouvoirs respectifs des législatures des Etats et la législature fédérale? C'est là un problème essentiellement politique et financier. Il ne faut pas non plus oublier que la solution de la question dépend en plus grande partie des conditions historiques dans lesquelles s'est constitué l'Etat fédéral considéré et du degré de centralisation auquel est arrivé cet Etat... Les points de vue historique et politique sont au premier plan. »

un Etat fédéral, débiteurs d'impôts vis-à-vis de l'Etat central et des collectivités-membres, leur donne intérêt à ce que le système financier soit dans un état de parfaite harmonie et coordination. C'est précisément cette notion de la répartition, de la dualité et du balancement des charges financières, qui est devenue l'un des postulats de la science fédérale moderne.

De là dérive l'aspect politique et social du problème des rapports financiers dans l'Etat fédéral moderne.

Ces rapports peuvent se concevoir de deux façons, lesquelles expliquent les deux voies toutes différentes où se sont tour à tour engagés les fondateurs des divers groupements fédéraux.

§ 1

Chaque collectivité de l'Etat non unitaire conserve *sa* souveraineté propre, exerce *son* droit sans se préoccuper des autres organes et de leur activité. Procédé purement archaïque, mal concevable hors des groupements embryonnaires des sociétés primitives. C'est le régime de « sympolie » que l'on retrouve à la base des premières confédérations ioniennes. Les auteurs allemands le désignent sous le nom de régime sans pénétration ou de séparation, *Trennungssystem*, qu'ils conçoivent de façon double, en régime libre et en régime dirigé : le premier, essentiellement rudimentaire, ne correspond qu'à un degré de vie économique tout à fait primitif; dès que celle-ci se développe, les besoins de l'Etat fédéral augmentent et le système craque, à la suite de conflits de compétence; d'où, la forme évoluée que l'on peut, elle-même, entrevoir sous deux aspects :

a) L'évolution naturelle fait que, dans un demi-chaos d'Etats parallèles et à forces rivales, l'un devient, pour une raison ou une autre, le plus fort et impose sa volonté aux autres, de par le seul fait de sa force : l'excellent exemple de ce régime, dit régime brut, est celui de la royauté de France aux XI^e^ et XII^e^ siècles.

b) L'évolution, après qu'elle a été librement consentie par accord des membres, fait dépendre le régime dirigé

de la forme contractuellement adoptée. La solution la plus simple semble être que l'« Etat voûte » (*der Dachstaat*) soit limité à une ou plusieurs sources (les impôts indirects et les produits de douanes par exemple : c'est le cas presque général), tandis que les autres tomberaient dans le domaine des autres collectivités; le système sans pénétration apparaît alors comme basé sur une ventilation des sources et des revenus. Système séduisant, certes, parce que très clair et évitant les frictions entre les deux pouvoirs, chacun étant doté de zones d'action très différentes; mais système de peu d'utilité pratique, parce que mal adapté aux nécessités de l'évolution politique et économique : à un certain moment de la vie des Etats fédéraux, l'Etat central voit ses besoins croître, et ceux-ci de suivre alors une courbe continuellement ascendante, reflet de ce que le sous-secrétaire d'Etat aux finances Popitz nommait la force attractive du budget le plus élevé, *die Attraktionskraft des grössten Etats*[1]. L'histoire de l'Empire allemand en fournit un bon exemple: alors que le régime de 1871 était théoriquement bâti sur le système du régime sans pénétration, l'évolution des besoins impériaux ne tarda pas à consacrer la violation du système dans le sens du régime de communauté (*Mischungssystem*). En tout cas cette évolution des besoins financiers de l'Etat central conduit (vu l'impossibilité d'harmoniser complètement l'imposition du capital à celle de la consommation) le régime sans pénétration à la ruine par le désaxage entre le système de l'impôt indirect (hypertrophié par la demande de l'Etat central) et celui de l'impôt direct, et finalement à la consécration des principes du *Mischungssystem* : celle-ci pouvant être opérée par une simple loi, au dire de certains, en vertu de la compétence sur compétence de l'Etat central, mais devant, avec plus de régularité, faire l'objet d'une procédure constitutionnelle, parce qu'elle comporte une atteinte aux droits acquis des collectivités inférieures[2].

1. Johannes Popitz, Discours prononcé à Munich, le 8 janvier 1927, et publié sous le titre : *Finanzausgleichsprobleme*, fascicule 22 des *Vereinsschriften des Vereins für Kommunalpolitik e. V.*, Berlin, 1927, p. 9.

2. Il suffit de songer aux protestations soulevées en Allemagne par l'établissement du *Reichserbschaftssteuer* en 1906, et aux U. S. A. par l'adoption des modifications à l'article 16 de la Constitution en 1913.

Ce système, avec ses défauts et inconvénients, n'en est pas moins celui qui fonctionne aux Etats-Unis d'Amérique. Il reste, que dans une forme d'Etat moderne, pour être viable, il doit, lors de la délimitation respective des souverainetés d'imposition, être construit avec beaucoup de souplesse, et spécialement laisser au pouvoir central le droit d'évoquer toute source de recettes qui pourrait dans la suite des temps lui être utile[1].

§ 2

Les Etats fédéraux modernes, où l'évolution se fait dans le sens d'un élargissement toujours plus grand de la catégorie des charges sociales et politiques externes, ont presque tous adopté, eu égard à son élasticité, le *système de communauté*.

Il est extérieurement caractérisé par le fait de virements d'un des fiscs à l'autre. Quand le bénéficiaire est l'Etat central, c'est le *régime des matricules*; quand domine la seconde forme possible, à savoir le transfert par le fisc fédéral aux collectivités inférieures, c'est le *régime des virements*, ou, selon une terminologie plus connue en France, le *régime du fonds commun*.

1° Le *régime des matricules*, au sens étroit, n'est plus qu'un souvenir historique[2], depuis que la Charte de Weimar en a effacé toute trace dans le système constitutionnel allemand. C'est là un succès moins des tendances unitaires que du courant d'idées centralisatrices : les Trésors des Etats, limités dans la souveraineté de jouissance par l'existence de ces prestations matriculaires, sont amenés à créer de nouvelles sources d'impôts, et par là-même se complique le système fiscal national. La transition au système de fonds commun, en substituant aux systèmes locaux divers un système unitaire, réalise donc œuvre d'unification, en accord avec les principes supérieurs du droit, qui font une recommandation, un devoir de politique à l'Etat

1. V. G. Jèze, *op. cit.* p. 358 et s.

2. Ceux de l'article 42 f. de la Constitution helvétique (Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, 1928, p. 559) sont tombés en désuétude, par non-usage.

fédéral d'assurer l'unité et la régularité du statut des nationaux, ce qui est proprement la tâche d'un Etat centralisé.

En fait, dans beaucoup de Constitutions, les montants matriculaires ont revêtu le caractère de sources précaires. Dans la Constitution allemande de 1871, ils sont spécifiés comme moyens « passerelles », subordonnés à la formation de l'unité politique. Dans un certain nombre d'autres textes, ils sont des moyens de fortune, des facilités de caisse que l'Etat central a le droit de réclamer dans l'éventualité de gêne de sa trésorerie : tels, les montants matriculaires dus par les cantons de la Confédération helvétique, ceux-là mêmes qui furent levés en 1849, lors des dépenses occasionnées par les soulèvements badois, ou les impôts à caractère matriculaire que peut décréter le pouvoir fédéral aux U. S. A., et dont il usa pendant les guerres de Sécession. Ce sont les deux exemples, les seules « buttes témoins » du système.

2° Face à cet état de choses, le *système des virements*[1] semble la solution la plus moderne, la mieux en harmonie avec notre temps, si bien que c'est à lui que l'on songe généralement quant aux rapports fédéraux en matière de finances, et que c'est lui qui a été adopté par la presque totalité des Etats fédéraux.

Aussi bien le *régime du fonds commun*, par son ampleur, correspond-il aux tendances de l'économie d'après-guerre et à l'accroissement des charges fédérales issues des traités, et assure-t-il au système fiscal une unité procédant, non pas d'un classement terminologique ou par catégories de types d'impôts, mais d'après l'importance économique de leur rendement. En cet état l'harmonie demeure, d'ailleurs, d'autant plus difficile à réaliser que le système devient plus lourd avec les besoins des diverses collectivités coexistantes, sinon rivales, sur le même territoire étatique.

1. L'expression de « système de virements » (*Überweisungensystem*) est allemande de tradition et de doctrine; elle sert à désigner le régime ou système fiscal connu en France sous le nom de « fonds commun », qui consiste (E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6e éd., Paris, 1931, p. 1019) « à attribuer aux groupements locaux, par exemple 1 /4 de tel impôt d'Etat, 1 /5 de tel autre ». Cf. *infra*, p. 23 et 427.

Ce régime correspond à la conception de l'unité de l'administration, centralisant tout l'appareil financier et ses responsabilités entre les mains du pouvoir central. Comme la compétence d'imposition appartient déjà à l'Etat central, et parce que son exercice ne peut s'accroître qu'au détriment des Etats membres, ceux-ci se voient complètement dépouillés, leur droit aux virements ne présentant pas le caractère de spécialité tel que défini ci-après, et les Constitutions les investissant rarement d'un droit de contrainte contre la mauvaise volonté ou l'insolvabilité de l'Etat central. Cependant un compromis uniquement basé sur le système de virements réaliserait une organisation d'Etat complètement unitaire, positivement irréalisable, du fait des éléments et des rancœurs qui sont à l'arrière de la forme fédérale; d'autre part, si le montant des virements dépendait du seul bon vouloir de l'Etat central, les collectivités seraient réduites au rang d'administrations subordonnées, à compétence déléguée, et entretenues par l'Etat central. Or, les collectivités, il faut le remarquer, pour perdre leur souveraineté financière, n'en perdent pas pour autant le caractère d'Etats; ce qui incline à faire tenir le régime de communauté pour parfaitement concevable avec un système de Confédération d'Etats, et ce qui prouverait, d'autre part, que la souveraineté financière est un élément constitutionnel, mais non essentiel de la souveraineté.

Néanmoins l'on se trouve rarement en présence du système fonctionnant à l'état pur. Les droits acquis des membres à l'autonomie administrative font que les Constitutions fédérales modernes créent un devoir à l'Etat central d'établir sa législation de façon assez large pour conserver un champ d'activité à cette vie administrative locale; et cette règle trouve sa réalisation dans la pratique de la décentralisation administrative, laquelle peut consister, soit dans l'exécution, soit par rapport à la souveraineté même: la première manière tient en suspens le mode de l'administration financière, la question de savoir si les sources laissées à l'Etat central (en totalité ou en partie) seront utilisées à son avantage, soit par des fonctionnaires payés par lui et revêtant le caractère de fonctionnaires

impériaux, soit par les fonctionnaires des Etats membres à charge d'indemnité pour ce fait[1]; la seconde implique droit reconnu aux organes inférieurs de lever des taxes additionnelles sur le principal des impôts fédéraux, et droit aussi à certaines sources secondaires ou purement locales que le pouvoir central serait mal à même d'exploiter.

Au demeurant, étant l'œuvre de l'imagination humaine, qu'il soit réglé par la voie constitutionnelle ou par celle de la loi ordinaire, le régime des virements peut se présenter sous une infinité de formes, malgré que la base du système soit presque partout la même. Aussi bien, dans un Etat fédéral, la volonté fédérale, s'affirmant dans l'acte, la loi ou le bill de finances, retient plusieurs des diverses sortes d'impôts existants, les plus importantes en général, et en fait tomber la recette dans un *fonds commun*, sur lequel chacun des organismes intéressés possède un droit de recettes et dont l'administration, tant formelle que matérielle, est communément confiée à l'Etat central, avec charge d'effectuer les bonifications aux ayants droit. De la sorte, d'après le degré de centralisation du groupement, les modalités d'application du régime font saillir toute une série de problèmes, dont les plus importants semblent être :

A) celui de la spécialité des virements;

B) celui de la base de calcul;

C) celui de la clé de répartition.

A) *La spécialité des virements.*

Suivant les charges qui les grèvent, les virements peuvent être spéciaux ou généraux.

a) Dans le droit fédéral moderne, le régime le plus généralement adopté est celui de la non-spécialité. Il consiste en ce que l'emploi des sommes perçues est laissé à la décision des organes inférieurs, à charge pour ceux-ci de les

1. Au cas d'administration déléguée, se pose la question du droit de contrôle et de contrainte par l'Etat central, d'autant plus importante que ce dernier, en cas de crise politique, dépend de la loyauté de ses membres et qu'il est également désarmé. V., d'autre part, sur le droit de contrainte à l'encontre des administrations déléguées, p. 165.

employer au mieux de leurs intérêts (Suisse, Australie, Canada, Union Sud-Africaine[1] et Allemagne).

Ce régime souple laisse aux Etats membres une liberté de disposition absolue, de nature à satisfaire assez au particularisme des Etats inférieurs. Par contre, il présente le danger de laisser peu de regard à l'Etat fédéral sur le mode d'emploi des sommes versées et d'ouvrir par là la porte à toutes les dilapidations possibles.

b) Le régime opposé, de la spécialité, met certainement les membres dans une situation beaucoup plus étroite vis-à-vis des pouvoirs publics centraux, les virements étant liés à un certain nombre de conditions souvent léonines, que les Etats membres sont tenus d'accepter sous peine de se voir privés de leurs rentrées. Il est certain que c'est une grande limitation aux droits des membres, l'Etat central, maître de ses virements, étant par là et indirectement juge de leur activité qu'il finance. La nature des prestations est alors profondément modifiée, et l'on se trouve davantage en présence de donations ou dotations pour l'administration courante (telles les dotations de la Prusse à ses provinces et cercles administratifs, selon les lois de 1872 et 1902) que de virements véritables. C'est le régime en usage au Brésil, au Canada, en Argentine[2].

Ce procédé des virements spéciaux est souvent le corollaire d'une centralisation avancée; les collectivités organiques voient leur cercle d'activité réglé par l'Etat central, non plus en vertu de la compétence sur compétence, mais par le droit de prééminence (*das Vorrangrecht*). Toutefois le danger que court ainsi l'autonomie administrative se réduit si la dotation présente le caractère précaire, exceptionnel, accidentel qu'eut la répartition faite en 1872 de l'indemnité de guerre payée par la France entre les Etats souverains; il ne vient réellement que du caractère permanent des dotations, telles qu'ont été pendant la guerre, génératrices d'abus, les dotations de l'Empire pour frais

1. *Australie*, Constit., a. 54 et s.; *Canada*, Act de 1867, a. 53 et s., 90; *Union Sud-afric.*, Acte d'Union, a. 60 et s., 89, dans Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. V, 1933, p. 168, 174; 259, 265; 168, 175.

2. *Canada*, Act de 1867, a. 91, 92; *Brésil*, Const., a. 5; *Rép. Argentine*, Const., a. 4, 67-7°, dans Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. V, p. 265 et t. IV, 1932, p. 54; 8, 16.

d'assurances sociales ou de pensions d'invalidité. Proche de cette notion de dotation pour les besoins des services administratifs, mais très distincte d'elle, est celle des subventions que l'Etat central peut fournir à l'une des collectivités membres pour l'exécution d'un service public dont les frais ne sauraient être supportés par lui seul; les bases ici et là sont tout différentes: au cas des dotations est pris en considération l'intérêt que présente le projet pour la collectivité des membres; au cas de la subvention le geste de l'Etat est essentiellement d'occasion et sans caractère de permanence.

B) *La base de calcul.*

Quel que soit leur caractère intime de spécialité ou de non-spécialité, les virements envisagés quant à leur montant peuvent dépendre, soit proportionnellement des rentrées d'une source spéciale (Suisse, Allemagne, autrefois Autriche), soit simplement de la caisse centrale, étant au gré de l'« Etat voûte » et n'ayant point de relation avec les rentrées fiscales (Canada, Union Sud-Africaine, Argentine et Australie).

a) Cette deuxième variété présente l'avantage que les Etats non-souverains peuvent toujours et en toute liberté fixer leur budget, étant d'avance assurés des sommes qu'ils peuvent attendre des virements. Le système est, de ce fait, tout à fait clair, mais conciliable seulement avec une constellation assez fortement centralisée, où l' « Etat voûte » a une place assez éminente pour être en mesure de déterminer lui-même et en toute liberté le montant des virements[1]. C'est le régime par excellence des rapports entre une métropole et ses colonies, ou d'un groupement fédéral dans lequel le domaine d'activité des membres soit de peu d'étendue, en tous cas bien limité.

b) L'autre combinaison, celle des virements proportionnels aux rentrées de certaines sources impériales, se

1. A cette question se rattachent les discussions soulevées par celle de savoir si la spécialité et la base de calcul des virements sur fonds commun peuvent fournir un critère au problème de la conservation par les organes inférieurs, à l'intérieur d'un Etat fédéral, du caractère souverain. V. A. Hensel, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*, Berlin, 1922, p. 154.

rencontre dans les groupements où, pour des raisons de politique ou d'économie interne (souci d'égalité de tous les nationaux devant l'impôt, lutte contre les doubles impositions, désir d'unification), l'Etat central en vient à retirer aux groupements inférieurs certaines sources de recettes sans que leur produit soit utile pour ses buts. La charte ou la loi ordinaire (en vertu de la compétence souveraine) fixe alors les modalités d'administration et, par le fait de la restriction que sur le terrain de la souveraineté de jouissance l'Etat fédéral consent en faveur de ses membres, les virements perdent le caractère de dotations, l' « Etat voûte » ne jouant plus en l'espèce que le rôle de procurateur fiscal, de gérant fiduciaire.

La grande difficulté inhérente à ce système est la détermination de ceux des impôts sur lesquels seront calculés les virements. Ceux-ci doivent, en effet, présenter un caractère de « constance » suffisant pour que les fluctuations n'en gênent pas l'équilibre des budgets, du budget impérial principalement. Plusieurs manières ont été essayées d'apporter une limitation à ce danger. D'après l'une, les virements ne sortent effet qu'après qu'a été atteint un minimum des rentrées fiscales (clauses Frankenstein, par exemple, dans le système allemand d'avant 1900); les variations ne se font alors sentir que dans les finances des collectivités inférieures : à celles-ci, dont les charges sont moins importantes à la vie de l'Etat que celles de l'Empire fédéral, de supporter les risques de moins-value, compensés, d'ailleurs, par l'éventualité des plus-values dans les années de bon rendement. D'autres sont moins défavorables aux Etats membres, en ce qu'elles subordonnent les bonifications à la règle du minimum fiscal, mais leur garantissent toutefois un montant minimum.

De la comparaison des divers systèmes résulte cette vue qu'en général sont reconnus comme impôts de « fonds commun » ceux qui sont liés à l'économie générale : les droits de consommation et de douanes, l'impôt sur le chiffre d'affaires, d'une part; les impôts sur la fortune, et en premier lieu l'impôt sur le revenu, ce dernier devant par essence être égal en toutes les parties de l'Etat et donnant les plus grosses rentrées, d'autre part.

Quelles que soient en tout cas les règles présidant à la

formation du fonds, la répartition entre l'Etat central et ses membres est faite d'après un système de pourcentage nettement emprunté à la pratique des grandes sociétés commerciales : le système de *répartition sur quote* établi d'avance en considération de chaque source (*die Quotenverteilung*). Le grand avantage en est d'intéresser l'Etat fédéral aussi bien que ses membres au bon fonctionnement du système d'impôts, de leur faire partager les risques de plus-value aussi bien que de moins-value. L'effet en est de retirer tout rôle actif à l'Etat fédéral et, celui-ci étant simple organe collecteur et répartiteur, de laisser le moins de place aux possibilités de conflits entre les organismes en présence; par là-même il semble être la solution la plus élégante au problème de la centralisation fédérale, selon la formule d'Hensel[1].

C) *Le problème de la clé de répartition.*

Il ne peut faire l'objet d'une solution *a priori*, étant fonction de facteurs qui varient avec la forme de l'Etat envisagé, son développement historique et le degré d'unité de sa Constitution.

Etant donné un fonds commun, le mode de sa composition établi, deux problèmes se posent, qui correspondent à deux étapes dans l'œuvre législative : d'une part, le droit à reconnaître aux bénéficiaires du système, qui peut être désigné sous l'expression de « droit de concours »; d'autre part, les modalités ou charges auxquelles va être soumis l'exercice de ce droit. L'un et l'autre ont leur origine dans ce fait que les collectivités venant en concours sur le fonds commun sont, par hypothèse, de grandeur et d'importance non égales.

La question se présente sous un jour tout particulier quand, comme c'est le cas dans l'Allemagne de Weimar, l'une des parties à l'acte (l'Empire) possède à elle seule le droit de le modifier en dehors d'une approbation par les autres parties (Pays), puisque l'acte a ses bases dans une loi ordinaire[2]. Elle se complique encore de ce que le compromis allemand, comme autrefois le système des matricu-

1. A. Hensel, *op. cit.*, p. 159.
2. Cf. art. 83 et 84, Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 77.

les, est passé entre l'Empire et les seuls Etats : ce qui fait reparaître, sous un jour nouveau et de nature identique (bien qu'inverse), la question de répartition, par tête d'habitant, eu égard au rendement local de l'impôt, ou d'après l'étendue du territoire de chacun des Etats ayant droit à la répartition du fonds commun. Elle est de ce chef d'un intérêt d'autant plus grand que les bénéficiaires des partages sont moins homogènes en population, en surface, en activité : cet intérêt se précise et s'augmente, si l'on songe à la coexistence réalisée dans tous les groupements d'Etats modernes de régions presque exclusivement agricoles, et par là peu peuplées, à côté de régions industrielles étroites en superficie, mais surpeuplées.

La donnée éthique de clé de répartition tend à faire la part de tous les excès[1]; dans cet ordre d'idées la plupart des législations modernes offrent l'exemple de régimes panachés faisant, dans un but de plus grande équité sociale, intervenir les deux ordres de facteurs.

1. Cf. p. 332.

Section deuxième.

Les caractères spécifiques du problème en Allemagne.

Suivant les données et dans l'une des voies indiquées ci-dessus, chaque Etat fédéral est conduit à chercher l'équilibre difficile des rapports entre ses divers organes, l'un éminent, les autres subordonnés. Certains pays neufs ont trouvé sous des formes diverses, mais comme en se jouant, des solutions, parce que peuples sans histoire et sans traditions. Dans les pays de vieille civilisation la question s'avère délicate en proportion du respect dû aux droits acquis et des susceptibilités du particularisme local. C'est pour cette double raison et sous ce jour qu'est apparu, dès la réunion des députés constituants à Weimar, le 6 février 1919, le problème épineux des rapports financiers et de la solution à leur donner. Tâche ardue, que les constituants évitèrent de résoudre, à laquelle se sont brisés de nombreux ministères, autour de laquelle s'agite toute la passion du particularisme local allemand, et qui n'a pas encore jusqu'à l'heure actuelle (janvier 1933) trouvé de formule définitive.

A. Dans un Etat comme l'Allemagne contemporaine qui (quelles que soient sa nature exacte au point de vue du droit constitutionnel et les divergences d'opinion des différents auteurs tenant à l'ambiguïté du texte de Weimar) est une confédération fédérale de caractère évolué, le problème des rapports financiers de l'Etat fédéral avec ses organes inférieurs prend une importance absolument capitale. Il est à tendances éthiques, en ce qu'il vise, pour un peuple de 64 millions d'habitants, à la plus grande égalité devant l'impôt, dans la double considération des contribuables et des organes :

D'une part, les charges des dépenses d'ordre public doivent être réparties de telle façon qu'en tous points du territoire l'incidence soit égale, sans « oasis » fiscale ni cas de doubles impositions;

D'autre part, les ressources, quelles qu'en soient les origines et modalités, doivent être réparties de telle façon que chacun des organes fédéraux puisse faire face par les moyens mis à sa disposition, et sans que les contribuables aient à souffrir de la coexistence sur le même territoire (l'Etat fédéral, par définition, ne possédant pas de territoire propre, mais empruntant ou recouvrant celui de ses membres) de plusieurs organes à buts et besoins différents, pour partie concurrents.

Ces deux facteurs dominent, en effet, tout le problème, tel qu'il se pose depuis la chute de la Constitution de 1871.

Problème social, il doit pour sa solution s'inspirer des traditions, des habitudes et conditions locales, pour retirer, suivant la vieille formule d'Adam Smith, « aussi peu que possible de la poche du contribuable »; or, ces traditions assurent la solidité et la stabilité de l'édifice fédéral, basé sur la loyauté des membres.

Problème économique, il l'est par l'influence de ses données sur le développement de l'économie nationale, en tant que ses moyens doivent être assez précis et assez souples à la fois pour épouser les diverses forces et zones économiques et en utiliser au mieux la productivité fiscale; or, ces données sont d'autant plus compliquées qu'elles doivent lier des organes lotis de fortunes et de revenus propres, les uns étant absolument pauvres, les autres fort riches et de plus, par leur situation géographique, dans des situations différentes en face du prix de revient de ce « service social » à eux imposé.

Problème financier, il implique une répartition des charges et des recettes entre les divers organes de l'Etat, dans un but de sauvegarder l'unité du système fiscal et politique.

Problème de politique, il se trouve mêlé à toutes les grandes questions de notre époque, parce qu'avec le développement de la vie moderne, celle de l'alimentation et indirectement de l'imputation financière passe au premier plan : en tant que problème de politique intérieure, il met en action toutes les querelles, fédératives et unitaires, entretenues par les partis d'opposition; fondamentalement financier, il est facile à exploiter sur le terrain consti-

tutionnel, bien que, correctement envisagé, il n'ait rien à faire avec la forme de l'Etat et ne doive pas être l'arme des réformes constitutionnelles.

Cependant il demeure soumis à l'empirisme historique pour une grosse part, lorsque — et c'est le cas de l'Allemagne de Weimar — l'une des parties à l'acte, comme le Reich, est soi-même composée de plusieurs groupes à intérêts distincts : les Pays et les Communes : la répartition non-homogène a conduit à une répartition législative entre l'Empire, d'une part, et les Pays d'autre part. Les raisons de fait sont certainement à rechercher dans la persistance de l'esprit du régime bismarckien où, par le jeu de l'autonomie administrative et de la non-dépendance des communes vis-à-vis des autorités centrales, le texte de 1871 faisait du système financier Etats Communes un tout très intimement lié en un bloc, et où cette unité était facilitée par le caractère des impôts de cette époque. Etat de fait appelant un second type du compromis, qui échappe à l'introspection du législateur impérial et prend alors le nom, soit de *compromis secondaire*, soit de *compromis communal*. Etat de droit mal conciliable avec l'évolution économique, qui a tendu avec la guerre et surtout les difficultés de l'après-guerre, à rapprocher l'Empire et les communes, le premier n'hésitant plus à intervenir dans l'activité des secondes, pour leur créer des devoirs et des charges nouvelles. Situation de nature à conduire le gouvernement impérial à lier les Pays vis-à-vis des Communes, par des garanties tendant à ce double résultat : d'une part, d'assurer l'exécution par les organes communaux, en leur fournissant à cette fin des moyens financiers, de buts à eux assignés, par voie de déconcentration ou de décentralisation, dans une loi d'Empire, à moins que ce ne soit à la suite d'une longue évolution historique et législative comme celle qui a consacré de longue date en Allemagne le droit des organes communaux à leur autonomie administrative (*das Kommunalselbstverwaltungsrecht*) ; et, d'autre part, à les protéger contre les exactions possibles des Pays qui, comme la pratique le révèlera dès 1921, cherchent à se rattraper sur elles de la restriction apportée par l'Empire à leurs propres prérogatives.

Ce suprême effort impérial, du reste, trouvait lui aussi sa justification dans l'expérience de la période précédente : une réglementation étroite et spéciale, dirigée aussi bien contre les Pays que contre les Communes, devait s'efforcer d'empêcher sur le territoire impérial la naissance de *doubles impositions.* Celles-ci (*die Doppelbesteuerungsfälle*)[1] constituent, en effet, un danger, non seulement pour la bourse des contribuables, mais aussi pour l'équilibre et la paix de toute nation, suivant le mot de M. Jèze, attendu que « dans les Etats fédératifs, la double imposition viole le principe constitutionnel que les ressortissants des différents Etats de la Confédération doivent être traités sur un

1. Le problème des doubles impositions est très vaste, intéressant tour à tour le droit international et le droit interne, non seulement dans les Etats fédéraux, mais dans les Etats unitaires mêmes, du seul fait que la souveraineté fiscale se trouve partagée (dans l'hypothèse d'un Etat fédéral, concurrence des Etats membres et de l'Etat-voûte; dans l'hypothèse de l'Etat unitaire, concurrence de l'Etat et de ses organes décentralisés : communes par exemple).

Von Eheberg, envisageant le second cas (*Grundriss der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1930, p. 42) donne une bonne définition de l'aspect du problème : « On se trouve en face de doubles impositions, au sens large, quand un contribuable se voit, pour un même bien, saisi par plusieurs fiscs, soit parallèles, soit étrangers. Quand le revenu est atteint par l'impôt principal et, en outre de celui-ci, par les cédules; quand les communes, soit par le jeu des taxes additionnelles aux impôts d'Etat, soit par leurs impôts propres, en viennent à grever une source qui a déjà fait l'objet d'une imposition par l'Etat, l'on se trouve en présence de doubles impositions, qui demandent une réglementation étroite. » En pratique, cette réglementation intervient, dans l'ordre interne par la voie législative, comme dans l'ordre international, par voie de traités diplomatiques entre Etats. On peut relever comme exemples de ces dispositions, en Suisse les lois de 1862 et 1875 ou l'article 46 de la Constitution fédérale; en Allemagne les lois des 13 mai 1870 et 22 mars 1909 (V. à leur sujet un excellent commentaire dans l'article d'Endres, au *Jahrb. des öffentl. Rechts*, 1909, p. 230 et s.) avant les dispositions spéciales des lois de compromis fiscal. — Cf. dans le *Handw. d. Staatsw.* l'article *Doppelbesteuerung* de K. Th. von Eheberg, t. III (1926), p. 291; Eheberg, *Finanzwissenschaft*, déjà cité, p. 201; W. Lotz, *Finanzwissenschaft*, 1re éd., Tubingen, 1917, p. 271 et s.; dans *Finanzarchiv*, 46e année, II, p. 385 et 883, les articles de Lippert, et dans le *Deutsche Steuerblatt*, 1929, p. 1010, et 1930, p. 209, les articles de A. Boes, intitulés : *die Doppelbesteuerung als Problem*; dans le *Deutsche Juristenzeitung*, 1924, l'article de Dorn.

Pour ce qui est de l'aspect international de la question et des doubles impositions au sens étroit du terme, Rpr. G. Jèze, *op. cit.*, p. 195 et s.; sur les travaux de la Société des Nations, E. R. Seligman, *Double taxation and international cooperation*, New-York, 1928, et sur ceux de la Chambre de commerce internationale, un article de R. Picard, Le problème des doubles impositions, dans la *Revue de droit international*, n° janvier-février 1925; enfin, le rapport du Congrès de la Chambre de commerce internationale à Amsterdam les 8, 9, 10 et 13 juillet 1929, et l'étude J. P. Niboyet, *Les doubles impositions au point de vue juridique*, Paris, 1931.

2. Cf. G. Jèze, *Cours de finances publiques*, 1931-1932, Théories générales, Paris, 1932, p. 194 et s.

pied d'égalité ». Contre ce danger la réglementation législative du compromis dressera tout un réseau de mesures de protection du contribuable, qui forment l'aspect social de la loi de *Finanzausgleich*. Remèdes se confondant souvent avec les dispositions formelles du compromis lui-même : soit que le législateur réserve à l'une des autorités — l'autorité centrale en général — toute compétence en matière de contrôle ou de sanction des cas qui pourraient se produire, ou, plus radicalement encore, réserve à l'Empire qui possède pleine souveraineté fiscale[1] tous les droits sous le bénéfice d'une ventilation ultérieure des recettes sur celles des sources qui peuvent prêter aux doubles impositions, telles que l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les successions, l'impôt sur les sociétés; soit qu'il donne au seul Empire le droit de réglementer la perception et le mode de taxation des sources présentant le danger de doubles impositions. A ces deux remèdes, s'est rattaché le législateur après Weimar[2].

B. En définitive, problème complexe, difficile à délimiter autant qu'à définir[3].

1. Cf. K. Th. von Eheberg, *op. cit.*, p. 67.

2. Cf. G. Jèze, p. 195. On verra plus loin qu'Erzberger se servit de la première méthode et que ses successeurs se rattachèrent à la seconde. Le régime de l'impôt sur les loyers en fournit une parfaite illustration : l'assiette est impériale, tandis que le bénéfice revient aux Pays et Communes.

3. Le terme de *Finanzausgleich* est délicat à traduire en français. Empruntée au vocabulaire du droit public suisse (v. F. Fleiner, *Inst. des deutschen Verwaltungsrechts*, Tubingen, 1928, p. 102), l'expression est apparue assez tard, comme intitulé du projet de loi du 23 juin 1923; la loi du 20 mars 1920 portait simplement comme titre : loi sur les impôts des Pays. Cf. *infra*, p. 96.

Dans la langue financière courante le mot *Ausgleich* équivaut à compensation. Dans celle des finances publiques, il prend le sens bien plus précis d'équilibre; c'est ainsi que l'on parle de l'équilibre du budget (*der Haushaltsausgleich*). Dans le domaine politique, *Ausgleich* signifie compromis, traité où les parties se font de mutuelles concessions.

Dans le domaine qui nous occupe, le mot *Ausgleich* n'a pas fait l'objet d'une traduction satisfaisante. Celle, usuelle dans notre langue depuis l'édition nouvelle des *Constitutions modernes* (Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, Paris, 1927, p. 76, note 1, est le *compromis fiscal*. Cette traduction est, il faut le dire, quelle que soit la personnalité de l'auteur, un peu défectueuse : si elle a le mérite de rendre le caractère intime transactionnel de l'acte de finances, elle rend mal la double idée allemande d'effort pour réaliser un équilibre et faire œuvre d'établissement durable. La langue française répugnant aux néologismes, c'est cette expression de compromis, qui, sous les réserves faites, sera utilisée au cours de cette étude. Elle est employée également dans la traduction française du livre précité de Fleiner, par Ch. Eisenmann, Paris, 1933, p. 69, n° 7.

Cpr. sur le compromis en Suisse, V. J. Steiger, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*, Berne, 1923.

Ce qui peut expliquer que les définitions qu'en ont donné les auteurs allemands soient multiples et différentes : tous s'accordent à désigner par *Finanzausgleichsproblem* le problème et le règlement des rapports financiers entre les collectivités et l'Etat central; mais les divergences commencent entre eux dès le point de savoir si le règlement s'applique aux rapports formels ou matériels.

a) Envisageant surtout le point de vue *spécifique* et *juridique*, Hensel fait ressortir comme dominant[1] l'aspect fiscal de la question, en définissant, ainsi qu'il le fait, le *Finanzausgleich* comme le règlement, nécessaire au sein d'un Etat, des rapports de droit entre les diverses collectivités existantes au titre de créancières d'impôts, quelle que soit la forme constitutionnelle de l'Etat, et réclamant de ce fait une limitation stricte des compétences et souverainetés, de jouissance et d'imposition; latent en chaque forme étatique[2], le compromis ne prend son plein développement qu'au sein de l'Etat fédéral, comme l'un des éléments de la législation matérielle de la répartition des souverainetés[3].

Avec Hensel, qui ramène ainsi le problème du compromis fiscal à un simple problème de réglementation de souverainetés, se découvre la forme première de la théorie, forme essentiellement juridique qui ne laisse pas encore filtrer l'aspect économique du problème. Hensel lui-même, dans des articles plus récents, est revenu sur le dogmatisme de son concept, après avoir vu le régime fonctionner pendant quelques années. Toujours est-il que, premier commentaire, presque avant la lettre, son œuvre, qui fait, non seulement une forte part aux procédés financiers précédemment en cours en Allemagne[4], mais aux régimes d'autres

1. *Op. cit.*, p. 147.
2. *Op. cit.*, p. 26.
3. *Op. cit.*, p. 19 et s. Cpr., en sens opposé, sur l'aspect formel du compromis, p. 26 : « ... Toutefois l'aspect formel, la question de l'organisation de l'administration des finances, est de quelque intérêt. L'administration fiscale est, en droit (non point politiquement), absolument indépendante des solutions du droit matériel... »
4. C'est à ce propos qu'il donne (*op. cit.*, p. 143) cette définition assez plaisante et très exacte de l'état de la répartition avant Erzberger: « Personne ne voulait s'essayer, autrement que par des moyens superficiels et provisoires, à guérir la maladie qui depuis 1895 atteignait les finances de l'Empire et leur vie. On ne pouvait se décider à pratiquer l'opération qui, par incision

Etats fédéraux (pour lui l'Allemagne de Weimar n'est pas un Etat unitaire), Etats-Unis, Suisse, Canada, Australie, etc..., demeure, même vieillie comme elle est, très intéressante et suggestive pour qui s'intéresse à l'aspect purement juridique de la répartition des compétences.

b) Markull et Jessen se rattachent également, tous deux, à la conception de réglementation fiscale des compétences et moyens, tout en y greffant une notion de relativité finale : la réglementation des rapports *financiers et économiques*, considérés dans leur ensemble entre Pays et Communes, d'une part, et l'Empire, d'autre part, et fixés eu égard à la sphère d'activité propre à chacun d'eux. C'est la raison qui fait considérer à ces auteurs que le *Finanzausgleich* n'est rien sans le *Lastenausgleich*. A ce sujet Jessen est particulièrement clair : « Le but de la réglementation établie par le *Finanzausgleich* est d'assurer la couverture des besoins financiers au sein des collectivités publiques incorporées dans l'Etat; mais le besoin financier est délimité par la périphérie des champs d'activité publique... ; c'est pourquoi il est parfaitement exact de dire que l'établissement du *Finanzausgleich* doit être en première ligne conditionné par les charges qui incombent, de droit ou de fait, aux collectivités publiques... Le *Finanzausgleich* n'est qu'une pure formalité sans valeur finale, s'il ne contient pas une limitation en *Extensität* ou en *Intensität* des charges administratives. *Finanzausgleich* et *Lastenausgleich* ne font pas que d'être parallèles l'un à

profonde dans la plaie, eût pu apporter une guérison radicale. Les autorités suprêmes remettaient d'année en année l'opération; un plan de réforme succédait à un autre, était étudié, discuté, soumis au Reichstag, modifié par des commissions et échouait finalement. Aucune grande idée ne semble s'être fait jour dans l'histoire des finances impériales à cette époque. Une reprise par ci, une par là, ne sert à rien; le trou qui vient d'être ravaudé se rouvre à côté, après peu de temps. La Constitution de 1871 eût toutefois permis de faire autre chose : le manteau de la compétence financière était autrement coupé que celui des autres droits de législation; mais, tandis que l'on s'efforça d'élargir et d'adapter ces derniers à la croissance rapide du solide corps impérial, on se contenta de fabriquer avec le manteau de la compétence financière un haillon, avec lequel chacun eût eu honte de se promener en public ».

1. V. W. Markull, *Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich*, Berlin, 1923, p. 28 et s., 32 et 33; A. Jessen, *Der deutsche Finanzausgleich in Theorie und Praxis* Berlin, 1931, p. 12.

l'autre; ils s'incorporent, se complètent et se limitent étroitement l'un l'autre[1]. »

c) Dans cette voie s'est engagé à son tour Popitz[2] pour élargir, préciser et stabiliser le concept. Partant des trois ordres de faits qu'il remarque à la base de tout Etat moderne, la coexistence des collectivités publiques, la diversité de leurs intérêts et l'unité de la matière imposable, après avoir constaté qu'au stade de l'Etat fédéral (*Bundesstaat*) ces faits se compliquent encore des libertés et des droits garantis aux collectivités, il voit le problème du compromis comme formé de l'ensemble des faits et des règles de droit qui posent, d'une part, les uns en face des autres, les différents organes existant à l'intérieur d'un Etat non-unitaire ou de ses Etats membres, et, d'autre part, assure, sur le terrain financier, la répartition des droits et des charges de chacun, en fonction des faits économiques.

« Le problème du *Finanzausgleich*, dit-il, réside tout entier dans la difficulté de délimiter les besoins financiers de diverses collectivités publiques, dont les champs d'action

1. A. Jessen, v° *Finanzausgleich*, dans le *Wörterbuch der Volkswirtschaft*, Iéna, 1932, t. I, p. 786 et s.

2. Toute la matière du *Finanzausgleich* est, en Allemagne, dominée par l'œuvre théorique et pratique de Johannes Popitz, en qui l'on reconnaît le meilleur spécialiste (*Sachkenner*) de la question.

Né le 2 décembre 1884, après un stage dans la carrière administrative prussienne, en 1914 au Ministère impérial de l'Intérieur, et depuis 1917 au Trésor, il devient en 1921 directeur au Ministère des Finances et est nommé en 1921 professeur de droit public et de législation fiscale à l'Université de Berlin. En 1925, il retourne au Ministère des Finances comme secrétaire d'Etat : c'est à ce titre qu'il fut le principal collaborateur d'Hilferding pour la réorganisation du système fiscal; mais, lors du conflit Schacht-Hilferding, à propos des emprunts extérieurs et en particulier du crédit de cent vingt-cinq millions de dollars de la banque Diellon, Read and Co, il dut démissionner le 22 décembre 1929. Au cours du conflit Empire-Prusse, trois ans plus tard, et lors de l'essai de réorganisation des finances prussiennes par le chancelier von Papen, Popitz (Déc.-loi du 1er novembre 1932) fut fait ministre sans portefeuille, ministre d'Empire, chargé des finances de Prusse.

Ses principaux écrits touchant le compromis sont : dans le *Handw. der Staatsw.*, t. III, 4e éd., 1925, l'article *Finanzausgleich*, p. 106 et s.;

Dans le *Handb. der Finanzw.*, t. II, 1927, p. 370 et s., le discours du 9 octobre 1930, à la réunion du *Reichsverband der deutschen Industrie*, déjà cité;

Dans *Volk und Reich der Deutschen*, Mélanges publiés sous la direction de B. Harms, Berlin, 1929, t. II, p. 328 et s.;

Dans *Finanzarchiv* 1932, t. 1, fasc. 3 : *Das Finanzausgleichsproblem in der deutschen Finanzwissenschaft der Vorkriegszeit* p. 395 et sv.

Enfin, et c'est là l'ouvrage capital, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten*, Berlin, 1932, publié sous les auspices de la Société fondée pour l'étude des problèmes du compromis (*Studiengesellschaft für den Finanzausgleich*).

se coupent et s'interpénètrent : champs d'action essentiellement différents en étendue et en portée, celui de la collectivité maîtresse couvrant tout le territoire national, celui des collectivités composantes se limitant à des fractions seulement du territoire; délimitation ne devant entraîner aucune perte d'essence pour les individus composant ces organes, soit directe par écrasement sous le poids des impôts, soit indirecte par une carence du service public issue de conflits directs ou indirects de compétence entre les diverses collectivités en présence ».

Et ailleurs : « De quoi s'agit-il quand on parle de problème du compromis financier? Trois éléments permettent, par leur connexion réciproque, de s'en faire une idée. Le premier consiste en la multiplicité et la diversité des *trustees* de la volonté collective, par là-même des droits et des charges de finances. Le deuxième tient au fait que cette multiplicité de *trustees* requiert l'existence entre eux d'une répartition des charges et par là des dépenses, laquelle requiert à son tour la dévolution de certaines sources de recettes à ceux des *trustees* qui existent à côté de l'Empire. Le troisième élément enfin dévoile le cœur du problème : il s'agit de trouver une solution qui soit apte à donner des normes unitaires, bonnes pour toutes les hypothèses, et également apte à assurer l'unité de ce que l'on appelle le gouvernement — non l'administration, qui est quelque chose de très différent, — mais le gouvernement, c'est-à-dire le principe moteur, chargé de la sauvegarde de normes relatives à tout ce qui peut être envisagé comme intéressant le sort de l'Etat considéré dans son unité ».

Section troisième

Plan et méthode.

D'après l'esquisse essayée aux pages précédentes, il est facile d'entrevoir l'objet de la présente étude. Au moment où la question du potentiel économique et des possibilités d'avenir de l'Allemagne se pose avec une telle force et acuité que le sort des plus grands Etats d'Europe et de leurs devises lui est intimement lié, et où toute une série d'études s'est appliquée à rechercher, par-delà les causes immédiates de la crise actuelle, les forces et les faiblesses, la valeur, en un mot, du système de Weimar, il a semblé particulièrement intéressant et très lourd d'enseignements d'exposer le jeu des finances internes de l'Allemagne républicaine : jeu extrêmement délicat des rapports divers existants depuis 1919 entre l'Empire et ses collectivités subordonnées (Pays, Communes, Unions de communes), qui a été des éléments, peut-être des moins aperçus, mais à coup sûr des plus actifs pour conduire l'Etat créé par Bismarck à ce bouleversement complet de toute vie politique, économique et sociale, dont l'année 1933 à son début offre l'image. Néanmoins, et pour cette raison, il semble opportun de présenter cet essai en France où la question des rapports financiers entre l'Empire, les Pays et les Communes n'a jusqu'à ce jour fait l'objet d'aucune étude spéciale[1], au lieu qu'elle a fait naître en Allemagne une littérature considérable, et que le nombre des ouvrages consacrés tant à l'analyse et au commentaire des *Finanzausgleichsprobleme* qu'à leur critique et leur réforme ne fait qu'aller croissant. Le courant d'intérêt a même dépassé le cercle des livres, pour susciter dans les Universités l'institution de séminaires spéciaux, et même d'un cercle

1. Rpr. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, n° février 1932 p. 323 et s.; ou encore, quoique bien imprécis, l'article Bonjour dans la *Revue de science et de législation financières*, XXIX, 1931, n° janvier-mars 1931, p. 81 et s. sur *Le budget allemand*.

d'études spécial, créé en mars 1931 par un groupe d'hommes appartenant aux hautes sphères de la politique, de la science et de la pratique, tous préoccupés de la complexité infinie et de l'importance vitale du problème.

Le problème du compromis fiscal est, en effet, l'un des plus subtils et des plus compliqués que soulève l'étude des finances publiques de l'Allemagne contemporaine. On parle souvent à son sujet de *Geheimwissenschaft*, de science occulte, et cette difficulté même forme l'obstacle, très sérieux et fort rebutant, auquel se heurte l'esprit français plus soucieux de synthèse et de clarté qu'apte, comme l'esprit germanique, dans son effort de compréhension, à l'analyse de chacun des détails d'une situation. En vérité, du sein même des problèmes du compromis, de l'agencement des actes juridiques et des faits historiques qui forment sa physionomie propre, toute logique semble exclue, et l'esprit curieux se déconcerte de cette carence, qui ruine tour à tour, à peine conçues, toutes les esquisses de plan logique destinées à soutenir son étude.

Dans une tradition latine, renforcée des habitudes du raisonnement cartésien, il semblerait normal de diviser cette étude en deux parties et de s'adonner, après un bref historique, à la double considération méthodique des aspects du problème : dépenses, d'une part, et recettes, d'autre part. Dans le cas particulier de l'étude du compromis, ce plan fort séduisant (parce que clair et éminemment ogique) doit être rejeté pour des raisons tenant à l'économie financière et à l'histoire de l'Allemagne :

a) Alors que le principe général de la science des finances (tel qu'il fonctionne pratiquement en France depuis la Restauration[1]) est de la discussion et de l'ordonnancement des dépenses avant les recettes[2], l'Empire allemand s'est préoccupé de longue date, et principalement depuis 1919, de répartir avant tout les recettes avant que de régler le poste — considéré constant — des dépenses et sa ventilation entre les diverses collectivités.

1. Cf. la célèbre déclaration du baron Louis aux députés, le 22 juillet 1814, *Moniteur* du 23, p. 812; Joseph Barthélemy, *L'introduction du régime parlementaire en France*, Paris, 1904, p. 259.

2. Cf. A. Schäffle, *Die Grundsätze der Steuerpolitik*, Tubingen, 1880, p. 17.

b) Du fait que cette absence de toute logique théorique se retrouve dans l'histoire même de l'Allemagne de Weimar, et que l'élément historique, toujours important, certes, dans ses rapports avec l'économie et la politique[1], joue un rôle particulièrement déterminant dans l'étude des problèmes du compromis, tout plan méthodique serait une violation de l'évolution qui ne manquerait pas de conduire à un échec : l'adoption d'une telle discipline irait contre le phénomène même, objet de cette étude. L'histoire, en effet, surtout celle de l'Allemagne entre 1919 et 1933, ne va pas en droite ligne : du continuel conflit entre les tendances unitaires et fédéralistes[2] se dégage l'impossibilité du plan entrevu.

En présence d'un tel état de choses, la conception d'un plan historique se dégage, forte de bien des séductions. Outre la solidité de sa base, — car, de principe, « décrire les institutions, rapporter leur évolution historique, voilà l'objet de la science des finances, le terrain ferme[3] », — un plan historique se défend, dans le cas particulier, par la nature même du compromis et de sa réglementation. Cette dernière, en effet, depuis Weimar, pendant les « treize années lourdes de souffrances et de convulsions[4] », malgré lois et décrets, s'est cherchée, sans avoir encore trouvé

1. Cf. Flora, *Manuale delle Scienza delle Finanze*, 4e éd., p. 11 et s.

2. Il ne saurait être question d'examiner ici en son entier le problème, qui relève spécifiquement du droit public, du caractère juridique et constitutionnel de l'Empire allemand; tout au moins est-il également impossible de laisser dans l'ombre ou sans mention la question de la souveraineté de finances, dont l'évolution est une des bases de la matière des rapports fiscaux : au cours de quatre années de séjour en Allemagne et de recherches orientées vers la politique et la législation financière, il nous a été donné de mesurer la vitalité du sentiment particulariste, qui, d'époque en époque se fait jour à chaque pas, aidé qu'il fut par la dialectique subtile de ceux des auteurs, et non des moindres « ... qui ont tenté de sauver les anciens *Gliedstaaten* d'une *maxima capitis deminutio* et de maintenir à leur profit l'étiquette étatique en vue de donner satisfaction aux aspirations et habitudes particularistes de leurs peuples... » R. Carré de Malberg, *La question du caractère étatique des Pays allemands*, Paris, 1925, p. 11.

3. G. Jèze, *Cours de science des finances*, 6e éd., Paris, 1921, I, p. 7. Rpr. Bernheim, *Lehrbuch der historischen Methode*, 4e éd., p. 230 et s.; Langlois et Seignobos, *Introduction aux études historiques*, 4e éd., p. 212 et s.

4. Cf. Discours radiodiffusé du chancelier Brüning le 23 juin 1931, dans *Zwei Jahre am Steuer des Reichs* (*Reden aus Brünings Kanzlerzeit*), Cologne, 1932, p. 31.

son équilibre, et il va sans dire que l'étude du problème s'en trouve, pour une grosse part, contingentée[1].

Toutefois cette reconnaissance deux fois acquise de l'importance des éléments historiques n'est pas suffisante pour justifier le rejet total du plan méthodique. Devant l'extrême complication du sujet, son étendue et son instabilité, il convient d'adopter — quel que soit le reproche d'inélégance qui pourrait lui être fait — un plan mixte accordant tour à tour à l'histoire et à la méthode. C'est cette difficulté, le désir de la saisir et de la traduire, qui expliquent les développements de la *première partie* de cette étude, consacrée à l'aspect théorique et historique du problème, tandis que la *deuxième partie*, se ralliant au plan méthodique, abordera l'aspect administratif et comptable du problème : vu la répartition très spéciale de la fonction publique entre les trois ordres de collectivités de l'Empire, un *titre premier* y posera les principes administratifs de la répartition des charges, en insistant spécialement sur celles dont le rôle a été majeur dans l'acheminement vers l'état de crise actuel; une fois connues ces règles, qui éclairent par leur jeu la composition du passif des budgets locaux et communaux, il sera plus aisé de voir dans un *titre second* le mécanisme des couvertures. Enfin, par un rapprochement des éléments recueillis « sous un déguisement nouveau[1] » dans chacune de ces parties, il sera possible, dans la *conclusion*, d'approcher le problème à l'ordre du jour de la révision des règles législatives qui président aux rapports de finances des collectivités formant l'Empire allemand.

1. Il suffit de songer à l'étroite connexion des éléments historiques et financiers, par exemple à l'influence du phénomène monétaire telle qu'elle s'est fait sentir une première fois en 1921-23 et une seconde en 1930-31.

2. Henri Poincaré, *La valeur de la science*, Paris, 1904, p. 269.

PREMIÈRE PARTIE

L'aspect théorique et historique du Problème

CHAPITRE PREMIER

LES DÉBUTS DU COMPROMIS : LA RÉFORME ERZBERGER

Section première : L'édifice financier ancien et son déclin.
Section deuxième : L'œuvre de Mathias Erzberger.
I. Les idées réformatrices.
II. La réforme.
§ 1. Les aspects constitutionnels.
§ 2. Les données formelles.

Section première.

L'édifice financier ancien et son déclin.

1918 est pour l'Allemagne la première des années noires : avec la défaite, la révolution, la République.

Alors que les révolutions politiques ont peu d'effet sur les domaines de la législation civile ou commerciale, l'essence du droit public et particulièrement du droit constitutionnel en est toujours profondément affectée. Aussi, à peine le régime de 1871 culbuté lors de la chute de la dynastie Hohenzollern, la question se pose de savoir si les peuples allemands vont, forts de l'expérience d'un demi-siècle, parachever l'œuvre de Bismarck en consacrant l'unité allemande ou bien, suivant une voie à laquelle ont abouti plusieurs groupements d'Etats modernes, abandonner la politique d'union sacrée et se rallier à la forme de la Confédération d'Etats. La recherche d'une solution à ce double et délicat problème sera l'œuvre de l'Assemblée nationale constituante réunie, à Weimar, le 6 février 1919.

Parmi tous les problèmes qui se posent alors, celui des finances s'avère très délicat, complexe, pour ne pas dire désespéré, vu l'accumulation des charges : charges héritées de la Monarchie, tout d'abord, dépenses de guerre et de

mobilisation, service de la dette contractuelle et des pensions d'invalidité, retraites des sous-officiers et officiers de l'ancienne armée régulière, ensemble constitutif de la dette intérieure; charges extérieures ensuite, service des emprunts anciens ou récents; enfin, réparations aux Alliés, d'un montant mal limité. Leur ensemble écrase le nouvel Etat; c'est bien le « boulet de plomb à tirer par l'économie nationale », dont parlera un député socialiste à Weimar[1].

Dans un discours du 15 février 1919, le premier des ministres des Finances d'Empire Schiffer expose la situation dans toute sa gravité : l'accroissement de la dette flottante, qui passe de 500 millions de Mark en 1914 à 14 milliards; de la dette consolidée qui hausse de 4,2 milliards à 21,7; de la circulation monétaire qui, depuis 1914, a augmenté de plus de 21 milliards de Mark[2].

Schiffer discourt, mais il est renversé du pouvoir sans avoir rien fait. Son éphémère successeur (du 19 avril au 21 juin) le Dr Dernburg ne fit pas mieux. C'est au gouvernement formé par le socialdémocrate Bauer qu'incombe la lourde tâche de signer la paix et de réorganiser l'Allemagne en communion avec l'Assemblée nationale constituante.

A son arrivée au pouvoir, la situation a encore empiré. Il faut, sans avoir les moyens, faire ce que Schiffer a promis. C'est alors que, conscient des difficultés en face desquelles se trouvèrent les derniers ministres de l'Allemagne monarchiste, obligé de faire face aux problèmes de la défaite, Erzberger, comme avant lui Hugo Preuss et Fischer, sentit la nécessité de doter l'Empire de pouvoirs très forts en matière de finances, assez amples pour le dégager, sur le terrain de l'imposition et de la législation des gouvernements locaux, tels en un mot qu'ils lui permettent d'aboutir à l'auto-limitation financière et d'instituer un moyen d'assurer la solidité sous la forme d'un système d'intégration directe.

1. *Die Verhandlungen der deutschen Nationalversammlung im Jahre 1919*. Comptes-rendus sténographiés. Edition du Geh. Justizrat Prof. Dr. Ed. Heilfron, Berlin, 1920, 12 volumes, t. I, p. 443.
2. Comptes-rendus sténographiés, Weimar, t. I, p. 223.

Mathias Erzberger, le troisième des ministres des Finances d'Empire, est l'homme dont le nom et les idées ont dominé pendant longtemps les destinées financières et fiscales de la jeune République[1]. Il se rend compte que son département doit faire face à tout, et, le 8 juillet, il déclare aux députés de Weimar : « A travers les bouleversements de la guerre s'est produite la poussée vers une terre nouvelle; la face de beaucoup de choses a changé, de presque toutes... ; l'avenir est en la souveraineté fiscale de l'Empire unifié. Le devoir du Cabinet au pouvoir est de s'employer tout entier à sauver le pays des suites désastreuses de la guerre. La seule voie de salut est dans le cimentage étroit du bloc impérial. Cette unité a été achetée au prix de la paix dure et injuste ». Ces suites désastreuses se traduisaient déjà par la nécessité de trouver une couverture aux 23 milliards que présente le passif du bilan 1919-1920.

La seule solution de la difficulté était de régler à nouveau les rapports financiers de l'Empire vis-à-vis des Pays et Communes dans le sens d'un accroissement de la compétence fiscale de l'Empire. Tâche complexe entre toutes, propre à mettre à l'œuvre et dresser l'idéal unitaire en face des menées fédéralistes, d'autant plus nécessaire pourtant que la Constitution de 1919 — à l'encontre de celle de 1871 — ne contient pas de titre spécial à la question des finances.

Pour mieux comprendre l'originalité et la facture de l'édifice nouveau, il convient, dans ces conditions, de rappeler à grands traits celui qui n'a pu survivre à la chute de la Monarchie.

I

L'Empire proclamé à Versailles le 18 janvier 1871 était l'œuvre de Bismarck. Lui disparu, il commença à s'effriter, battu en brèche par le socialisme, la faiblesse et

1. Mathias Erzberger, né le 20 septembre 1875 à Buttenhausen (Würtemberg), catholique, député au Reichstag (Centre) de 1903 à 1919. En 1918, secrétaire d'Etat dans le cabinet démocratique, le dernier de la monarchie, formé par le prince Max de Bade, puis président de la Commission d'armistice. Du 21 juin 1919 au 9 mars 1920, ministre des Finances d'Empire. Assassiné le 26 août 1921, près de Bad Petersthal (Pays de Bade).

le manque de direction centrale, les luttes parlementaires. Cet Etat composé de pièces et de morceaux, cet Etat fédéral où l'Empereur et le Reichstag représentaient la tendance unitaire et le Bundesrat l'élément fédéral, a duré cinquante années; ce qui montre à la fois la force et l'habileté que le Chancelier de Fer déploya pour établir les relations financières fédérales. Il avait cru trouver la solution de ces rapports entre les Etats et l'Empire dans la *Reichsfreudigkeit*, dans la satisfaction des premiers de se trouver groupés dans l'Etat souverain fédéral : dans cette famille, l'Empire abandonnait aux Etats confédérés tout ce dont ils avaient besoin, à charge pour ceux-ci de lui fournir de quoi vivre, et ce de leur plein gré. Toute l'habileté de cette Constitution du 16 avril 1871 avait été de faire vivre côte à côte les deux tendances unitariste et fédéraliste en intelligence et parfait équilibre; aussi Triepel pouvait dire avec raison que l'esprit des législateurs avait été dominé de *bündisches Unitarismus*[1].

Or, l'existence, comme soutien et raison d'être de l'Empire, d'un but fédéral permanent entraînait avec elle la constitution d'une fortune fédérale et de revenus fédéraux constants.

Chacun des vingt-six Etats particuliers avait aliéné une partie de son indépendance et de sa souveraineté financière de jouissance dans un « acte de finances », pour permettre à l'Empire la réalisation des trois ordres de devoirs que lui assignait la Constitution : 1° représentation diplomatique à l'étranger; 2° protection du territoire fédéral et sauvegarde des lois qui y sont applicables; 3° assistance au peuple allemand. Ce qui a pu faire dire que l'Empire vivait de la poche des Etats.

Pour assurer toutefois son indépendance, sans froisser les susceptibilités des confédérés, la Constitution du 16 avril 1871 reconnaissait à l'Etat central : 1° un droit général de surveillance et le pouvoir législatif dans tous les cas de nécessité; 2° un pouvoir législatif normal en certains domaines spéciaux. D'autre part, pour parer aux

1. H. Triepel, *Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reiche*, Tubingen, 1907, p. 72.

dépenses éminentes, émanant de fonctions exercées dans l'intérêt de tous et de chacun, l'Empire tirait ses ressources de trois sources (art. 70 de la Constitution de 1871[1]) :

1° les revenus des domaines et de certaines taxes de consommation;

2° les produits de certaines exploitations, dont la principale, les postes d'Empire, reviennent à l'Empire, sauf les droits réservés aux Etats du Sud (Bavière et Wurtemberg)[2];

3° les contributions matriculaires.

Pour ce qui est des douanes, l'Empire se présentait là comme l'héritier direct du *Zollverein*, avec l'exclusivité de compétence : article 33. L'article 35 lui reconnaissait les mêmes pouvoirs et les mêmes droits sur la consommation du sel et du sucre. De même que sur le domaine des postes et des chemins de fer, l'Empire avait ses droits limités et sa souveraineté entamée en matière de législation sur l'alcool et la bière par les droits réservés des pays du Sud.

La question des montants matriculaires demande quelques explications[3] : l'article 70 de la Constitution les déclarait payables par chaque Etat « tant que le système des impôts impériaux ne fonctionnerait pas ». Formule ambiguë, dite *clause von Miquel*, ce dernier ayant, lors de la discussion du projet de Constitution, modifié le texte primitif ainsi conçu : « tant que le système des impôts indirects impériaux... ». Ces matricules étaient calculés, soit par rapport à la population (procédé bien imparfait, si l'on songe à la diversité des systèmes fiscaux employés par les Etats confédérés), soit en suite d'une imposition d'office (procédé le plus employé et sujet de perpétuelles

1. Dareste, *Les Constitutions modernes*, 3e éd., t. I, p. 197.

2. Cf. Dr. Wolcke, *Postrecht*, Leipzig 1909, p. 13.

3. L'origine de leur nom est lointaine et assez curieuse : dans l'Allemagne du moyen âge, où l'Empereur était, après son élection au *Römer* de Francfort, tenu de se faire couronner par le pape, à Rome, les divers princes étaient liés d'une sorte de service d'host et obligés à fournir à l'Empereur une garde de soldats et de reîtres pour l'accompagner; d'où le nom de *matricula* : rôle des gens d'armes. Avec le temps et la pauvreté du trésor de l'Empereur, les princes reçurent le droit de se racheter par la prestation d'une somme d'argent (1521) qui prit le nom de *Römermonate* ou *Matricula*, destinée à couvrir les frais du *Römerzug*. Après 1530, la taxe continua à être régulièrement levée sur les montants matriculaires. V. une excellente étude dans le *Deutsche Juristenzeitung*, n° de janvier 1914, p. 2 et s.; Paul Laband, *Le Droit public de l'Empire allemand* (trad. franç., Coll. Boucard et Jèze, Paris, 1904), t. VI, p. 252 et s.

querelles). En tout cas ils étaient la pierre angulaire du système. En vérité, leur caractère juridique souleva de longues controverses qui répartirent les auteurs allemands de droit public en deux groupes : Laband et Seydel avec Zorn, d'une part, y voulant voir une sauvegarde du caractère fédéral, toute proche du droit des sociétés (*sozietätsmässiges Institut*); Hänel et Speck les considérant comme la forme indirecte d'impôt et une manifestation de la souveraineté de l'Empire et de son caractère unitaire. Pratiquement, la levée ne pouvait en être effectuée sans l'assentiment du Reichstag, et la lettre de la Constitution (art. 70) en soumettait encore le vote à la condition d'impossibilité pour le Reich d'assurer, par ses propres moyens, l'équilibre des finances centrales.

Cette donnée a, du reste, au point de vue du droit public et de la question de la nature juridique des montants matriculaires, son importance. Etant donné un système de matricules, on peut le concevoir comme lié ou libre (*gebundene* ou *ungebundene*), de même que l'on se trouve en présence du régime sans pénétration lié ou non). Le système est *lié*, si les parts contributives des Etats membres sont limitées dans leurs montants, s'ils ne sont tenus qu'à la prestation de x vis-à-vis du fisc central; alors on en peut comparer le statut à celui des associés dans une société en nom collectif ou des commanditaires dans une société du droit commercial ordinaire, et le système apparaît, au demeurant, plus facilement conciliable avec la Confédération d'Etats qu'avec l'Etat fédéral.

Par contre, lorsque la Constitution d'un Etat non-unitaire tient ses collectivités membres pour corvéables ou matriculables à merci et les met dans la dépendance absolue de son bon plaisir, il apparaît que l'étendue des droits de l'Etat central (en mesure par là-même de se décharger de tous soucis financiers, non sur les nationaux, mais, de façon médiate et beaucoup plus habile, sur ses organes) est le reflet de sa souveraineté fédérale, critère de l'Etat fédéral; et rien ne semble alors s'opposer à ce que l'on y voie, comme le faisait Hänel, une variété de l'impôt fédéral, *das verfassungsmässige Besteuerungsrecht des Reichs-*

gegen die Einzelstaaten als steuerpflichtige Subjekte[1].

De ce régime *libre*, la Constitution allemande fournissait l'exemple, l'article 70 prévoyant que le déficit, essentiellement variable, se couvrait, non par des mesures extraordinaires, mais par le système des matricules; c'est ce que, le 1er décembre 1884, au Reichstag, Bismarck exprimait ainsi : « ...Le déficit est ce qui se couvre par la voie de l'emprunt; un tel trou ne peut se concevoir que dans un budget d'Etat particulier; mais le budget de l'Empire, lui, ne connaît pas de déficit, il ne connaît qu'une élévation des perceptions matriculaires[2] ».

La divergence de vues qui sépare les doctrines Laband et Hänel semble donc venir des conclusions différentes où leur étude du caractère de la Constitution allemande aboutit, comme il a été indiqué ci-dessus, l'une voulant y voir un organisme proche de la Confédération d'Etats (*mit staatenbundlichm Charakter*), l'autre un Etat fédéral.

En fait, les montants matriculaires furent, surtout dans les dix premières années, l'une des sources les plus abondantes et, jusqu'à 1879, le seul point de contact financier entre les domaines bien séparés des finances locales et des finances impériales. Toutefois, à dater de cette époque, pour maintenir ses ambitions croissantes dans la sphère internationale et remplir son rôle intérieur, le gouvernement central laissa ses dépenses croître de façon considérable :

en 1.000 Mark :				
	1875	395.791,0	1895	1.147.045,9
	1880	463.259,4	1900	1.822.005,9 [1]
	1885	574.510,3	1905	1.792.012,5
	1890	975.424,9	1910	2.397.945,6
			1913	3.089.429,7

Lors de la réforme fiscale et douanière de 1879, les revenus personnels de l'Empire avaient augmenté, outre l'indemnité de guerre, de telles rentrées que les montants matriculaires parurent désormais superflus; leur disparition enlevait toutefois une pierre essentielle au système. Aussi bien, pour sauvegarder l'aspect du pacte fédéral et se tailler, de façon indirecte, un droit à consentir l'im-

1. A. Hänel, *Deutsches Staatsrecht*, Leipzig, 1892, p. 369.
2. *Stenögr. Berichte des deutschen Reichstags*, Session 1884-85, p. 143.
3. A partir de 1900 les chiffres contiennent les sommes virées sur les impôts indirects. Le chiffre rectifié pour 1913 serait Mk. 2.009.200,0.

pôt, le Reichstag créa un déficit artificiel par les *clauses Frankenstein*[1], qui permettaient à l'Empire de poursuivre la perception des montants matriculaires : d'une main il virait aux Etats une partie de ses rentrées sur les impôts indirects nouvellement créés, multipliés par lui, par nécessité, faute de pouvoir toucher aux impôts directs et aux revenus industriels fiscaux des Etats particuliers (impôts sur le tabac, droits de douanes, plus tard impôt sur le timbre et l'eau-de-vie); de l'autre il leur en retirait le profit par un jeu d'écritures faisant jouer le compte « matricules à payer[2] », nonobstant la déplorable incertitude introduite ainsi dans la gestion et les budgets des Etats particuliers.

La position des Etats par rapport à l'Empire, sur le terrain financier, se présentait désormais sous un jour nouveau; conséquence ou reflet de l'habileté avec laquelle la Prusse — personnifiant l'administration impériale — avait su attirer à celle-ci le pouvoir et des compétences de plus en plus étendues. L'idée centralisatrice de l'article 70 de la Constitution avait fini avec le temps par se tourner contre les Etats membres.

Dans la réalité des choses, ce jeu de prestations réciproques, cette comptabilité par Doit et Avoir, avec les années et suivant les rentrées fiscales, avantageait les uns et les autres. De 1883-84 à 1892-93 il fut favorable aux Etats particuliers, qui touchèrent comme virements beaucoup plus qu'ils ne payèrent comme montants matriculaires; de 1879 à 1906 ils ont versé au total 8,4 et reçu 8,2 milliards de Mark. Depuis 1898, toutefois, le solde créditeur en faveur de l'Etat central ne put être réclamé, vu la gêne des finances locales[3].

1. L'origine de la clause Frankenstein est à rechercher dans l'article 8 de la loi du 15 juin 1879 fixant le tarif douanier, prévoyant que, si les droits sur les douanes et l'impôt sur la tabac dépassaient 130 millions de mark par an, le surplus serait réparti entre les membres, en déduction des montants matriculaires. Cette disposition fut reprise par les lois de 1881, 1894, 1887 et devint clause d'ordre jusqu'aux lois de 1904-1906. V. L. Waldecker, *Reichseinheit und Reichsfinanzen*, Tubingen, 1916, p. 49 et s.

2. La loi du 14 mai 1904 supprima les virements sur profits de douanes et sur l'impôt du tabac. En compensation, les Etats reçurent une participation à l'impôt impérial du timbre et sur l'eau-de-vie, plus la totalité des taxes sur le matériel de brasserie et de distillerie. La loi du 15 juillet 1909 supprima tout et abandonna aux Etats les rentrées de l'impôt sur l'eau-de-vie Quand, en 1906, le monopole de l'alcool fut créé, les pays reçurent à titre d'indemnité une dotation annuelle de 195 millions de Mark.

3. La loi du 3 juin 1906 limita leur incidence à 0,4 Mk. par tête de population, le surplus ne devenant payable que l'année suivante.

II

A. Malgré diverses tentatives législatives, dont la plus notable est la réforme Miquel-Posadowsky[1], les montants matriculaires furent de plus en plus difficiles à lever. La créance de l'Empire en 1909, après la réforme Sydow[2], s'élevait à 48,5 millions de Mark, en 1913 à 52. Une première tentative fut faite avec la loi du 10 juillet 1909; c'est un replâtrage, beaucoup plus que l'introduction d'un système nouveau, dans la voie ouverte par la loi d'Empire sur les successions du 3 mai 1906 et celle sur l'accroissement de la fortune du 14 février 1911. En 1913 vint une nouvelle réforme; ce fut presque une révolution, car l'Empire brise le cadre financier qui le tenait depuis 1871 dans le rôle de « parasite » (*der Kostgänger*) vis-à-vis des Etats. Bethmann-Holweg fit, en effet, le pas devant lequel Bulow en 1906 avait hésité : pour faire face à l'accroissement énorme des dépenses militaires, il créa, à la faveur de la célèbre *clause von Miquel* (*supra*, p. 39), contenue dans l'article 70 de la Constitution en faveur de la caisse impériale, deux impôts directs, l'impôt sur l'accroissement de la fortune (*Vermögenzuwachssteuer*) et la contribution extraordinaire de guerre (*Wehrbeitrag*). Bien que le caractère unique et extraordinaire de celui-ci fût accusé et affirmé, on peut considérer cette double création du 3 juillet 1913 comme capitale dans l'histoire des rapports financiers de l'Empire et des Etats, non point seulement à raison des ressources qu'elle devait apporter à la politique impériale, mais par l'audace même de l'initiative. Le Rubicon était franchi du moment que la délimitation nette dans la souveraineté

1. Sur la réforme Miquel-Posadowsky de 1894, le projet impérial de réforme de 1904 connu sous le nom de Lex Stengel, et la tentative Sydow de 1908-1909, ensemble de tentatives faites — et ayant échoué — pour adapter le système des matricules avec l'état déficitaire des finances des Etats membres. Cf. dans *Finanzarchiv*, vol. 36, II, p. 180 et s., l'article de H. Seeck, intitulé *Der Kampf des deutschen Reichstages um sein Budgetrecht*; H. Speck, *Finanzrechtliche Beziehungen zwischen Reich und Staaten*, Breslau, 190[illegible], p. 91 et 157 et s.; Gerloff, *Beiträge zur Finanzreform*, Berlin, 1909, p. 11, et s.

2. Sur la réforme Sydow, V. plus particulièrement l'excellente étude très documentée du Dr Fr. Schneider, dans le *Jahrb. des öff. Rechts*, 1910, p. 241 et s.

financière, impôts directs à l'Empire, impôts indirects aux Etats fédérés, était violée, et qu'était effacé le schéma clair et net emprunté par les constituants de 1871 à la Confédération de l'Allemagne du Nord.

B. La guerre et ses nécessités étaient propres à fournir au gouvernement central de nombreuses occasions d'empiéter sur la « souveraineté financière » des Etats particuliers; il est notable qu'il n'en abusa pas; par contre l'organe qui eut le plus à souffrir de l'état de guerre, générateur des pleins pouvoirs impériaux, fut la Commune, sur laquelle Empire et Pays se déchargèrent souvent.

La Constitution de 1871 (art. 70) rangeait la guerre au nombre des charges fédérales relevant de l'Empire. Les publicistes étaient tous d'accord pour admettre qu'au cas de force majeure (*Notstandsrecht*) elle autorisait l'Empire à dépasser les limites constitutionnelles normales. Toutefois, celui-ci, respectueux de traditions historiques et, à coup sûr, peu enclin à heurter les Etats souverains bien fragilement liés par l'union sacrée, préféra s'adresser d'abord à l'emprunt et aux impôts indirects, qui rentraient dans le champ de sa compétence. Jusqu'à 1916 les budgets furent peu ou prou équilibrés. Alors, vu l'accroissement des dépenses militaires et la prolongation de la guerre, malgré la mauvaise volonté des Etats, le ministre des Finances Helfferich fit voter l'impôt extraordinaire de guerre (loi du 21 juin 1916, modifiée par celle du 26 juillet 1918 dans le sens d'un accroissement de 20 % au lieu de 10). La compétence exclusive des Etats en matière d'impôt direct s'effritait[1].

C. La guerre avait accusé, d'une façon que les peuples forts de leur unité politique ancienne jugent particulièrement odieuse, l'égoïsme des Etats et leur particularisme. On eût été en droit d'attendre de la Révolution et de la République allemande une réaction violente contre l'état de fait dont avaient souffert les derniers ministres des Finances de la Monarchie. Les réalités ont une autre face.

1. Cf. Ch. Rist, *Les finances de guerre de l'Allemagne*, Paris, 1921, p. 115 et s. L'évolution ci-dessus résumée est tout entière exposée dans ce livre, excellent, ainsi que les problèmes par lesquels la guerre mit aux prises les gouvernements des Etats avec celui de l'Empire.

La Révolution ne fut pas ce qu'avec des rappels de notre histoire nationale, nous risquerions d'exagérer : contre-coup de la défaite et des misères de la guerre, issue de désordres de soldats et de marins, son souvenir s'est aggravé du sentiment froissé que la bourgeoisie allemande professait pour l'ordre existant, pour l'ordre tout court; et c'est en réaction contre cette démagogie que les élections de janvier 1919 furent un succès pour les partis moyens, bourgeois, démocrates et centre[1].

La République eut aussi des bases psychologiques très spéciales. L'impérialisme compromis par la fuite peu glorieuse de la dynastie, la peur surtout ressentie devant le danger communiste et spartakiste apportèrent un tempérament passager aux excès particularistes; et c'est devant le désir d'avoir un pouvoir central très fort que plièrent les Etats menacés dans leur paix intérieure. Par une de ces contradictions qui semblent presque un non-sens, mais sont fréquentes dans l'histoire de la démocratie allemande, la République est au même temps bourgeoise et socialiste. Pendant les délibérations de Weimar s'opposa une dualité de politiques, celle des partis démocrates et socialistes; il s'ensuivit une série de concessions aux fins d'établir le texte constitutionnel : les socialistes encore imbus de Lassalle, de Schmoller, de Kautsky, sont unitaires; les partis bourgeois (il faut songer que les 2/5 des sièges de la Constituante étaient occupés par de petits fonctionnaires, rentiers ou paysans) témoignaient d'un particularisme natif et frondeur, endigué par la terreur du désordre, et donc se prêtèrent à tous les compromis susceptibles à leur gré de rendre l'Etat fort.

Le danger social écarté, ces concessions à l'unitarisme furent vite regrettées et engendrèrent des malentendus ultérieurs. On peut, en suivant les comptes rendus des

1. On trouve un jugement curieux (et au demeurant fort courant en Allemagne) sous la plume de celui-là même qui était ministre des Finances d'Empire dans le premier cabinet de la République en 1919, Dr E. Schiffer, *Sturm über Deutschland*, Berlin, 1932, p. 8 : « La révolution allemande fut presque une révolution en robe de chambre et en pantoufles, mais en tous cas pas du tout ce qu'Anatole France a appelé une révolution bottée. Elle ne fut pas sanglante. Max Weber lui fait beaucoup trop d'honneur en la traitant de carnaval sanglant. C'est surtout d'âme qu'elle manquait... »

séances de Weimar, songer, pour les en différencier, aux grands jours de notre Révolution. Beaucoup de raisonnements y furent juridiques; parmi les figures les plus marquantes, celles de gens de loi[1]. Mais combien est loin de la nuit du 10 août la séance où les Etats sacrifient sur l'autel de la Patrie leur souveraineté et laissent l'Empire se tailler la part du lion ! Il serait inutile de rechercher dans les débats de Weimar quelque trace de l'abnégation et de l'enthousiasme qui ont laissé de la grandeur et de la beauté à notre Convention. La Constitution de 1871 était tombée, caduque en son entier par le fait de la révolution; les constituants de Weimar voulaient rebâtir aussi près que possible de l'édifice détruit[2]; conscients des charges et des dangers de l'heure présente, ils acceptaient de reconnaître à l'Empire certaines prérogatives, mais ils n'en voulaient préciser aucune. Ce fut là l'une des causes de l'échec des projets Preuss devant la Commission des Etats. On a pu dire que la révolution avait été l'occasion d'une renaissance du particularisme. Le mot est exact; mais la vérité est aussi que l'Empire, fort de sa situation internationale, reconnu par le traité de Versailles, avait le droit de commander, parce qu'il détenait la force. Un député socialiste résumait très bien la situation[3] telle qu'elle se présentait aux Pays : « L'heure de l'agonie a sonné pour les Etats particuliers. Il n'y a plus pour eux de possibilité de survie, et leurs ministres peuvent se considérer comme les ministres de la liquidation. Le seul avenir qui leur reste est de devenir les rouages de la future organisation impériale ».

1. « On a pu dire que la Révolution française de 1789 avait été le 71e volume des œuvres de Voltaire; pour l'Allemagne, au contraire, la Révolution n'a fait saillir, ni creusé de lit à un esprit nouveau, pas plus qu'elle n'a réussi à en inspirer la nouvelle Constitution, où elle a trouvé sa forme et sa réalisation juridique. C'est ce qui a fait dire à l'ancien ministre Gessler, qu'il n'existait peut-être pas d'Assemblée nationale ayant siégé et montré moins de mysticisme que celle de Weimar. Là, dans les esprits, pas trace de ces hantises profondes et religieuses qui sont le propre des Constituantes, pas plus que d'élans sur les ailes de la fantaisie. Il faut reconnaître que c'est là du travail juridique propre et consciencieux, mis à pied d'œuvre avec une étonnante rapidité, pour creuser les bases utiles à la jeune République, avec des emprunts fort judicieux aux Chartes de 1849 et de 1871 ». Schiffer, *déj. cit.*, p. 9.

2. Cf. J. Dresch, *La Constitution de Weimar*, dans *La Vie des peuples*, t. XII, 1924, p. 197.

3. Dans les *Sozialistichen Monatshefien*, 1918, fasc. 26-7.

Section deuxième.

L'œuvre de Mathias Erzberger.

Au nom de l'unité de langue et de culture, à la faveur de la communauté d'intérêts et de gloires militaires, Bismarck avait essayé d'établir sur une base solide l'Empire allemand. Pourtant la Constitution de 1871 ne put triompher du particularisme des Etats membres; les luttes du Parlement de Francfort en 1848-49 avaient démontré que ce particularisme n'était pas seulement l'expression de l'égoïsme dynastique des petits princes au pouvoir dans les cours de l'Empire, mais une force très vivace dans tout le peuple; pour la briser, le coup de force eût consisté à priver les Etats de leur liberté politique et financière; le Chancelier de fer ne l'avait osé ou réussi.

I. Les idées réformatrices.

A. La Constitution de 1919 résolut le côté politique en ne reconnaissant que des *Pays.* Le nouveau ministre des Finances, faisant preuve de grande hardiesse, pour ne pas dire de témérité, affirmait la suprématie et l'unité de l'Empire écrasant celle des Pays. Se basant sur le danger de l'heure et la fraternité des armes qui avait pendant cinq ans uni les Allemands, il essaya ce que depuis plus d'un siècle les écrivains et politiques comme Gœthe, Arndt, Pfister, Puffendorf ou le chevalier de Stein réclamaient : l'unité allemande[1].

Il ne saurait être question ici d'histoire ou de critique de cette unité allemande, de ses tendances ou aspirations fédérales. Le fait seul y est à considérer sommairement. Erzberger tenta donc en son domaine de réaliser le

1. Cf. dans *Recht und Staat im neuen Deutschland*, Mélanges publiés sous la direction de B. Harms, Berlin, 1929, l'article de H. Oncken, intitulé : *Bismarck und Weimar*, t. I, p. 49; également, H. von Treitschke, *Deutsche Geschichte im XIX. Jahrhundert*, 9e éd., Leipzig, p. 269 et s.; P. Matter, *Bismarck et son temps*, t. I, Paris, 1905, p. 150, 216 et s.

rêve bismarckien: il s'y efforça à la faveur du bouleversement politique et social. Les événements évidemment l'y poussaient : alors que les pays danubiens (*das Bruderland*) se disloquaient devant la défaite et la révolution, les Etats souverains d'Allemagne avaient su maintenir le front unique, affirmant la cohésion profonde de la nation allemande. Le ministre impérial déclarait fini le temps où, suivant l'expression de Bismarck, l'Empire n'était que le parasite (*der Kostgänger*), venu celui où il serait le donneur de pain (*der Brotgeber*). Soucieux de l'accroissement énorme des charges impériales pour les motifs déjà indiqués, il sentit la nécessité d'assurer aux caisses centrales les rentrées indispensables. Pour ce faire, une seule voie semblait possible : une modification radicale du droit fiscal matériel; l'attribution à l'Empire d'un droit sur l'impôt direct; vu le danger vital que courait la nation allemande, le sacrifice délibéré des droits historiques des Etats particuliers. L'article 8 de la Constitution n'était-il pas là, au surplus, pour tout faciliter, alors qu'il y est écrit : « ... En outre, l'Empire a le droit de légiférer sur les contributions et autres recettes, en tant qu'il les réclame en tout ou en partie pour ses buts... » et que, par l'effet de ce texte[1], les charges financières qui pesaient jadis uniquement sur les Etats membres de la Confédération sont passées à la charge de l'Empire.

Mais, plus encore que le texte constitutionnel, le courant d'idées sociales devait soutenir les efforts du gouvernement républicain, désireux de démocratiser. Avec le bouleversement général l'essence de l'Etat s'est modifiée. Alors que ci-devant les contributions locales aux charges fédérales restaient empreintes d'un caractère nettement archaïque (les contributions matriculaires étaient levées, non sur le peuple allemand, mais sur les Etats), elles vont devenir, avec les impôts directs impériaux, démocratiques. Le peuple, préparé à cette évolution par la politique financière des années de guerre, va être personnellement appelé à contribuer aux dépenses impériales, alors que, parallèle-

1. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 61.

ment ou en manière de compensation, il reçoit le suffrage universel[1].

Erzberger, soucieux du problème social dans lequel il voyait peut-être, sinon un remède, du moins un palliatif au particularisme des Etats[2], fort de l'idée que le ministre des Finances doit être le premier artisan de socialisation dans un Etat, conscient qu'en 1920 il faut compter avec le peuple[3], entend démocratiser l'impôt en unifiant ses règles, en lui infusant plus d'universalité. « Le salut du peuple allemand dépend de la centralisation financière » déclare-t-il le 27 novembre.

Sans vouloir nier l'influence ou la réalité de ses idées sociales, il ne faudrait pas les exagérer, les porter au delà de ce qu'elles étaient substantiellement : les déclarations ministérielles d'un gouvernement bourgeois qui se cherche une majorité. Pour Erzberger l'idée de centralisation, en elle-même, doit servir au sauvetage des finances et, de façon accessoire, à celui du peuple allemand. C'est pourquoi, essayant d'élever la discussion au-dessus des partis et des petits intérêts individuels, il réclame, pour être d'accord avec l'évolution économique, que tout le système d'impôts soit organisé en faveur des caisses impériales.

Dans son premier discours comme ministre impérial des Finances, le 8 juillet 1919, Mathias Erzberger exposa donc la situation et ses projets. Par l'élévation de la pensée, la forme très belle et la dureté critique envers les prédécesseurs (Helfferich en particulier), le discours est remarquable et mériterait d'être cité en entier : « ...Au milieu des heures pénibles que vivent l'Allemagne et sa jeune République, j'ai été amené à accepter le département le plus lourd du Gouvernement. Ce n'est pas de cœur léger, certes, mais sur la foi d'être soutenu par les partis de la majorité, que j'ai acquiescé à cette pénible

1. V. J. Popitz dans *Finanzarchiv 1932, loc. cit.*, p. 422 et sv.

2. V. la thèse de H. N. de Prailauné, *L'Unitarisme et le Fédéralisme dans la Constitution allemande du 11 août 1919*, Paris, 1922.

3. V. comptes rendus sténographiés de Weimar, déj. cit., t. V, p. 3356. Il peut paraître étonnant de trouver cette parole dans la bouche d'un des chefs du Centre. En réalité, Erzberger appartenait à la fraction Wirth, cette branche du parti fortement empreinte d'idées socialistes du fait qu'elle tirait sa force principale des *Christlichen Gewerkschaften* (syndicats chrétiens d'ouvriers).

charge. Ce n'est, d'ailleurs, pas seulement l'appui de mes partisans que je demande, mais celui de tous ceux qui sont d'accord avec moi pour convenir qu'à nous tous incombe le seul et même travail : rebâtir sur les ruines du système résultant de la guerre. Les bases d'un Etat qui veut demeurer sont de solides finances. Sans ordre dans son budget nul peuple ne peut se développer, nul Etat vivre. C'est pourquoi notre première tâche est une réforme fondamentale de notre système financier. »

De cette réforme, poursuit-il, toute idée de banqueroute de la part de l'Etat est exclue. Et le fond de sa pensée, partagée par tous les membres des partis bourgeois ou modérés, est développé. Il faut couper l'herbe sous les pieds du communisme latent, en faisant œuvre sociale : « Le poids fiscal doit incomber aux capitalistes bien avant d'atteindre les produits du travail. Un bon ministre des Finances est le meilleur agent de pacification sociale ». A cet effet, la défense du pays entier contre le bolchevisme va conjointement avec l'attaque contre les magnats, nationalistes et conservateurs de l'industrie lourde, principal soutien du particularisme stérile des Etats : « Dans le désordre et parmi les ruines de notre système politique est née la théorie insensée, destructive et inféconde, du bolchevisme. Contre cette maladie asiatique, il n'y a qu'un remède : la création d'organes nouveaux répondant aux aspirations du peuple et aux sollicitations de l'heure présente. Cette poussée d'un socialisme nouveau est le résultat de l'économie de guerre monopolisée et de la politique des Etats. Dans l'unité de souveraineté fiscale réside l'avenir du peuple allemand ».

Les réalités dernières sont retenues et interprétées : il faut voir dans le mal le bien et considérer que la guerre et la révolution sont le prix auquel a été payé le droit de l'Empire à cette hégémonie. Sur cette voie la pensée d'Erzberger coudoie celle d'Hugo Preuss et des socialistes, imbus des idées centralisatrices de l'Ecole historique : « Ce bien cher à nos pères que fut l'Etat national allemand, amoindri qu'il est par la paix, n'en a pas moins un droit à vivre et se développer. A cette fin, ce n'est pas que d'argent dont a besoin le Gouvernement impérial, mais

d'un système fiscal nouveau. Dans ce domaine la guerre a complètement modifié la face des choses : les bourgeois allemands sont devenus débiteurs d'impôts auprès de trois créanciers : l'Empire, les Pays, les Communes. Avant la guerre, l'Empire levait 2 milliards d'impôts et de taxes diverses, les Etats et les Communes 3 environ. L'après-guerre a élevé les besoins du seul pouvoir central à 17 milliards de Mark, ceux des Etats sont passés à 6. L'Empire, avant la guerre, retenait pour ses dépenses de 35 à 40 %; actuellement il a besoin de 70 à 75 %; les recettes des finances centrales doivent croître de 900 %; celles des Pays et des Communes doivent seulement doubler. De si gigantesques nouveautés appellent de nouvelles mesures, de nouvelles organisations, des idées neuves... La disproportion des intérêts impériaux saute aux yeux : elle porte en elle sa solution. Il est impossible d'établir un plan de budget impérial, s'il faut songer de façon constante à celui des Pays et des Communes; on doit toutefois rejeter l'affirmation qui a été souvent employée d'une antinomie entre les intérêts impériaux et locaux, d'une part, et locaux et communaux, d'autre part... Celui qui paie ses impôts est bien indifférent quant aux caisses où son argent va tomber. S'il était, avant la guerre, facile ou du moins possible que les trois fiscs (Empire, Pays, Communes) se partageassent la bourse du contribuable, ceci est devenu, à l'heure présente, un leurre... L'unité des contributions pour l'administré exige l'unité du système et des besoins fiscaux. Il faut, d'autre part, d'après un plan bien et logiquement étudié, arriver à la répartition des rentrées fiscales, dans leur totalité, sur l'ensemble du territoire et d'après les besoins du pays... Chacun doit avoir à cœur de satisfaire l'intérêt général; et ce qui, aujourd'hui, passe et doit passer au premier plan de nos soucis, c'est la convergence, tous les jours plus étroite, des rapports financiers entre l'Empire et les Pays. Ce n'est pas le poids de la dette intérieure qui, seule, nous a poussés là, mais le traité de paix lui-même. L'Empire et ses Etats membres sont conjointement tenus vis-à-vis des Alliés, cela est textuellement exprimé. Il est des nécessités de l'heure présente d'en tirer toutes les conséquences. Nous avons à réédifier les bases de nos

finances. Le premier pas a été fait par notre Constitution, positive sur la question de la souveraineté impériale en matière de finances, négative sur celle des contributions matriculaires. »

B. Selon l'expression de M. Rist[1], ce n'est pas moins qu'une « révolution financière » que Mathias Erzberger a provoquée en appliquant ce programme. Pour réaliser ce coup de force, il fit preuve d'une extrême souplesse, qui dénotait l'habileté du parlementaire. Pour lui, le danger du fédéralisme dépassait de beaucoup celui du communisme et du spartakisme. Les préoccupations de paix sociale qui s'avéraient en 1919 étaient ou semblaient définitivement écartées par la sanglante répression de Noske; mais l'individualisme et l'égoïsme des anciens Etats souverains, en dépit de leur abaissement au rang de Pays, demeurait l'écueil : la fuite des princes n'avait pas désarmé le fédéralisme; les ministres des finances locales, héritiers de leur particularisme âpre et jaloux, ont été les pires ennemis du gouvernement Bauer. Instruit des difficultés avec lesquelles dut se débattre, pendant la guerre, Helfferich, son prédécesseur, l'homme auprès de qui il s'initia aux finances de l'Allemagne et qu'il critiquera, d'ailleurs, avec une extrême violence, Erzberger avait voué aux Etats un ressentiment qui teinte toute son œuvre. Heureux de voir leur souveraineté politique battue en brèche, il profite de l'accident pour leur enlever toute autonomie financière, sachant bien que la moindre parcelle de compétence entre leurs mains sera un danger pour la réalisation des buts impériaux.

Il s'agissait donc, par voie législative, d'organiser tout le système de la suprématie financière de l'Empire. Tâche délicate, qu'il ne pouvait songer à aborder d'un coup, attendu que tout projet de loi créant une systématisation unitaire eût été l'objet de l'opposition des Pays ou du moins de leurs représentants. Dès lors, au lieu de présenter à l'Assemblée ses projets en un texte unique, dans la série des mesures fiscales, de septembre 1919 à avril 1920,

1. *Op. cit.*, p. 257

Erzberger, à chaque loi, accapare en faveur de l'Empire quelque élément de la compétence matérielle des Pays, resserre par là l'unité financière centrale. En vérité la loi du 12 septembre 1919, portant réglementation de l'impôt impérial sur les successions[1], laissait subsister quelques droits pour les Pays, la levée de taxes additionnelles au principal impérial; plus nettement la loi sur l'impôt des mutations et aliénations d'immeubles en remplacement des taxes locales jusqu'alors existantes, et la loi du 31 décembre 1919 sur le sacrifice à la détresse de l'Empire marquent le tournant dans l'histoire des droits de l'Empire, sur l'impôt direct, parce que, quelle que soit la nature du prélèvement, il y a emprise directe de l'Empire sur la fortune populaire allemande. Marche d'approche, qui devait aboutir aux lois des 29 et 30 mars 1920 créant l'impôt impérial sur le revenu en sa double forme et l'impôt sur l'accroissement du capital. A cette date la réforme intérieure était virtuellement faite. Jalonnée comme il vient d'être indiqué, se manifestait la pensée d'Erzberger : donner l'impôt direct à l'Empire pour lui permettre de faire face à ses obligations. Elle constitue un grand chapitre de l'histoire fiscale de la République allemande, parce qu'elle créait l'unité financière sur des bases toutes légales. Elle n'intéresse sans doute que de façon secondaire le problème des relations financières de l'Empire avec les Pays et les Communes, du moins tous les succès partiellement acquis dans ces lois séparées devaient-ils être utilisés, repris, mis en œuvre par la loi du 20 mars 1920 portant règlement des impôts locaux.

Texte capital, clé de voûte de toute la réforme erzbergienne, la *loi du 20 mars 1920* (bien qu'elle n'en porte pas le titre) est la première des lois de compromis fiscal : c'est le pacte de sécurité fixant les droits des Pays sur les rentrées impériales[2].

1. *RGBl.* (*Reichsgesetzblatt*), 1re partie, p. 1543 et 1617.
2. *Das Landessteuergesetz*, *RGBl.*, 1re partie, p. 402. V. dans les *Finanz- und Volkswirtschaftliche Zeitfragen*, fasc. 67 : K. Bräuer, *Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft und das neue Reichssteuersystem*, Stuttgart, 1920 p. 21 et s.

II. La réforme.

§ 1. Les aspects constitutionnels.

Avant d'étudier en lui-même le mécanisme organisé par la loi de compromis fiscal, il est intéressant de considérer le milieu dans lequel Erzberger se trouvait pour bâtir sa réforme, le cadre des problèmes qu'il avait à résoudre et la somme des droits dont la Constitution l'avait investi pour sa tâche.

Comme il a déjà été dit (p. 37), alors que la Constitution du 16 avril 1871 contenait un chapitre relatif aux finances centrales, le texte de 1919 est très sommaire avec trois articles (8, 11 et 84), assez large toutefois pour la manœuvre de l'homme qui désirait faire de la nouvelle organisation un système unicéphale, tout entier aux mains de l'administration impériale. La Charte de Weimar donnait à Erzberger deux droits considérables :

a) De par l'article 8, alinéa 1, portant « En outre l'Empire a le droit de légiférer sur les contributions et autres recettes, en tant qu'il les réclame, en tout ou en partie, pour ses buts[1] », une habilitation très large, l'attribution du pouvoir législatif dans le domaine financier, en concurrence avec celui des Etats;

b) De l'article 11 portant que « l'Empire peut édicter par voie législative des règles normatives sur la possibilité pour les Pays d'établir des contributions et sur le mode de perception de celles-ci... », un développement pour l'Empire de son pouvoir de contrôle législatif, la reconnaissance du droit de suivre l'usage fait par les Pays et les Communes du peu de compétence fiscale que leur laissait son bon vouloir.

Au total, deux pouvoirs, de définition et de contrôle des recettes, qui permettront à Erzberger de réaliser son programme, et dont la mise en action intéresse plusieurs ordres de problèmes :

1° le domaine et la mesure où le gouvernement impérial exerce le droit de légiférer;

1. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 60 et 61.

2° l'étendue du champ réservé aux organes inférieurs quant à leur autonomie constitutionnelle;

3° la base sur laquelle l'administration étant impériale, les Pays auront le droit de concours aux rentrées fiscales.

1. *Le droit de législation fiscale.*

A. C'est un problème de droit constitutionnel interne dans chaque Etat fédéral. Le texte de Weimar donne, de façon générale, au gouvernement impérial la « puissance étatique dans les affaires de l'Empire » (art. 5) et, reprenant une habitude des Constitutions antérieures, considère le pouvoir législatif reconnu à l'Empire sur trois plans : le directeur, l'exclusif, le concurrent[1].

Ces distinctions contiennent chacune une limitation aux droits des Pays. Touchant le domaine exclusif, défense leur est faite de s'immiscer en quoi que ce soit dans l'ordre législatif; dans le domaine concurrent, défense de contrarier par une loi particulière un texte impérial; de même quant au domaine directeur. Sur ce dernier toutefois, par une innovation ignorée, du moins non exprimée, dans le texte de 1871, l'Empire est tenu à ne pas laisser dépasser à ses lois le caractère de normes générales. Il n'en possède pas moins un droit de contrôle très efficace, qui se traduira par l'envoi de délégués auprès des autorités locales (*die Reichskommissare*), par la publication d'instructions générales pour l'application de ses propres lois ou, conformément à l'article 84 de la Constitution, par la liberté absolue de créer un système de surveillance à l'application locale de ses lois.

Dans le texte de Weimar se retrouve, presque inchangée, l'énumération des attributions qui furent celles de l'ancien Empire, à propos du droit de législation sur recettes et dépenses dans la mesure où elles rentrent dans ses buts : il n'est que de comparer l article 4, paragr. 2, de la Constitution de 1871 avec l'article nouveau. En conséquence, si tant est que la valeur et la vie d'une Constitution dépendent de la manière dont elle enserre les réalités politiques

1. V. dans la revue *Reich und Länder*, 1927, fasc. 3, l'article du Dr Stölzel, intitulé *Die Gesetzgebungsgewalt des Reichs und der Länder*, p. 145.

et économiques[1], on est en droit d'imputer au texte du 11 août 1919 la responsabilité des luttes interminables qui se sont produites relativement à la souveraineté fiscale : l'absence d'un règlement fixant étroitement la compétence et les droits des uns et des autres en matière financière est une des faiblesses de la Charte de Weimar. Par l'effet du particularisme local des divers Etats et des diverses races, le problème financier dans un Etat non-unitaire est toujours délicat; dans l'Allemagne de Weimar, qui est comme une constellation à la limite de l'Etat unitaire, la structure des textes constitutionnels ouvrait la voie à quiconque voudrait tenter une révolution sur le domaine des finances et dans le sens d'une étroite centralisation.

B. A l'excuse des députés constituants, il faut reconnaître que le problème était, au lendemain de la guerre, à bien des égards, fort complexe. Mieux que les débats de l'Assemblée réunie en 1919 dans le fameux théâtre bâti par Gœthe — berceau d'une tragédie qui fut , à son époque, une révolution, et d'une Constitution qui a été une révélation véritable pour le droit moderne — l'existence des différents projets constitutionnels (celui d'Hugo Preuss en première ligne) ouvre des horizons particulièrement intéressants. Aussi bien le fait que le texte Preuss[2] fut rejeté comme trop teinté d'unitarisme rend-il particulièrement instructif le rappel de ses vues sur la question financière et l'étendue des droits de législation à conférer au gouvernement central.

La Constitution provisoire du 10 février 1919[3] ne recélait aucun renseignement : elle s'était prudemment abstenue de traiter la question des rapports Empire-Etats. Dans le premier projet Preuss (projet A du 20 janvier), la compétence législative était reconnue à l'Empire, de façon exclusive en matière douanière (art. 3, § 3) et fiscale (art. 4, § 7), dans la mesure où pour ses buts il lèverait des taxes ou impôts ou encore créerait des exploitations en régie directe. Toutefois, dans ce projet A, le plus centralisateur de ceux soumis à la Commission des Etats, il était prévu

1. F. Adams, *Deutsches Staatsrecht*, 2e éd., Berlin, 1920, p. 85.
2. V. de Prailauné, *op. cit.*, p. 74.
3. *RGBL.* 1re partie p. 169. V.G. Anschütz dans *Verwaltungsarchiv* tome XXX (1920) p. 345; Delpech-Laferrière, *op. cit.* t. I, p. 53.

(art. 12, § 3) que les Républiques libres (succédanés des « Etats souverains ») et les Communes conserveraient une large autonomie financière et un droit de taxes additionnelles sur le principal des contributions d'Empire. En fait, moins que le désir de morceler la Prusse et de créer par là un Etat unitaire, la situation faite aux fonctionnaires locaux vis-à-vis de l'Empire souleva l'opposition de la Commission des Etats; et Preuss fut amené à modifier par deux fois son projet, lequel, sous sa dernière forme, devenu le projet gouvernemental n° 2, admit le système d'Etat fédéral, tout en maintenant pour l'Empire le droit de lever les impôts qu'il jugerait nécessaires (art. 4 du projet A)[1]; ce qui revenait à faire, en matière financière, peu de concessions.

Par la suite, le projet n° 3 (du 20 juin), dit projet de la 8e Commission, conserva cette habilitation de l'Empire et revint en partie sur les directives du projet A, touchant les prérogatives des Pays : « Article 7, paragraphes 4 et 5 : Le recouvrement et l'administration des impôts impériaux peuvent être transférés aux autorités d'Empire pour sa législation propre. Le recouvrement et l'administration des impôts des Pays peuvent, sur la requête d'un Pays, être transférés à l'Empire. »

Ces textes ont effectivement passé dans l'article 84 de la Constitution : « L'Empire édicte par des lois les prescriptions sur : 1° l'organisation de l'administration des contributions des Pays, en tant qu'il est nécessaire pour l'exécution uniforme et égale des lois sur les recettes de l'Empire... ». Le gouvernement impérial trouvait là la sécurité de ses initiatives presque assurée, et la garantie d'un droit de contrôle sur tous les actes financiers de gestion accomplis par les gouvernements locaux dans la sphère d'activité que leur avait abandonnée le principe unitaire de l'article 11.

C. Cependant un caractère d'ambiguïté restait attaché au texte, ouvrant la porte à la fois à toutes les tentatives

1. Le texte de ces divers projets a été publié dans H. Triepel, *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht*, 5e éd., Tubingen, 1931, p. 6, 10, 17, 27, 38.

et à toutes les disputes; les systèmes allemands d'avant la guerre en pouvaient troubler la simplicité. Erzberger, conscient de ce que le régime fiscal des Pays est régi par l'histoire, sentit vivement le besoin de réforme et de précision; mais l'époque n'était pas favorable pour l'établissement d'une base solide : la réforme venait trop tôt, la situation politique et sociale de la République allemande étant en 1919 et 1920 loin d'être stabilisée. Certes il pouvait invoquer le droit désormais légal de légiférer en matière fiscale; mais l'arme était neuve; il lui fallait créer et faire admettre la manière de s'en servir. La Constitution avait été votée; mais ce qu'avait pu susciter une poussée nationaliste ou patriotique ne pouvait être que combinaison imparfaite; l'ouvrage des députés de Weimar ne pouvait être celui rêvé par Bismarck[1]; en conséquence, la tâche d'Erzberger fut de violer la prudente discrétion du texte nouveau ou, pour mieux dire, l'acte du 19 août 1919 étant, dans toute la faiblesse du terme, un compromis entre les deux tendances fédéraliste et unitaire de Weimar, de l'interpréter, de l'entraîner, de le dériver dans le sens de la centralisation, selon l'exemple ou avec la fascination des finances françaises et américaines.

La nouveauté de cette charte, comme celle de toute la réforme fiscale, était mal adaptée à l'esprit du peuple allemand, ou plutôt celui-ci n'était pas mûr pour celle-là. De là les mécomptes :

a) Lors des lectures des projets de réforme devant l'Assemblée les 22, 24, 27 novembre, les résistances des Pays et les critiques de tous les partis nationaux et libéraux s'élèvent. Sans cesse, dès qu'Erzberger essaie d'user de ses droits constitutionnels, contre lui se dresse toujours le même reproche d'avoir violé la Constitution, l'esprit de la loi; et lui de répliquer : « On a avancé que, présentant mon projet, je tendais à l'unitarisme. J'accepte le fait. Ce n'est point violation de la Constitution, mais simple œuvre d'interprétation. Œuvre urgente, car la situation du peu-

1. C. E. Kaufmann, *Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung*, Berlin, 1917, p. 36 et s.; Rpr. L. Waldecker, *op. cit.*, p. 73 et s.; K. Bräuer, *op. cit.*, p. 16.

ple allemand réclame guérison et entrée dans une période meilleure[1] ».

Comme défense ou plutôt comme justification, il invoque ainsi le droit de nécessité : comment, en vérité, s'élever contre le mouvement de centralisation impériale, si l'on songe que le budget d'Empire utilisait avant la guerre 35 % des rentrées, alors qu'en 1919-20, par suite de la guerre et du *Diktat*, il lui en faut 75 ?

b) Repoussés de ce chef, les défenseurs des libertés locales reprochèrent à la réforme de heurter formellement la lettre de la loi constitutionnelle et de contredire à son concept juridique. Chacun des projets Erzberger se vit, en effet, opposer qu'il dépassait les possibilités du législateur ordinaire; et le conflit d'être, de la sorte, transposé, poursuivi sur le domaine du droit public général, et, sous le couvert du mutisme de la Constitution, présenté comme un conflit de compétence. Les anciens Etats, regrettant leur souveraineté politique et financière perdue, sont *a priori* opposés à tout mouvement de centralisation impériale; pour eux le reste du texte n'a pas modifié les rapports entre l'Empire et les collectivités subordonnées; partant ils entendent l'interpréter de façon « fédérative ».

Or, pour les grands publicistes de l'époque monarchique, la répartition constitutionnelle des compétences n'est pas le trait essentiel et unique de l'Etat fédéral. D'après Jellinek[2] et d'autres, influencés à coup sûr par l'organisation bismarckienne, les Etats particuliers doivent avoir cette possibilité de fixer en toute indépendance leur organisation intérieure, celle-là même qu'Erzberger, en faisant disparaître toute autonomie financière, se proposait de rayer. Or, tandis qu'une partie des compétences locales avait été déjà et de façon expresse, dans le texte de 1871, rattachée à la compétence impériale, l'article 14 de la Constitution de Weimar donnait au Gouvernement impérial le pouvoir de retirer un à un tous les vestiges de l'ancienne souveraineté législative en matière financière et administrative. Dans ces conditions, tant à Weimar qu'aux séances

1. V. Comptes-rendus sténographiés de Weimar, t. VIII, p. 479.
2. G. Jellinek, *Die Lehre von Staatenverbindungen*, Vienne, 1882, p. 34.

du Reichstag de 1921, le Gouvernement impérial répondra à toutes les interpellations qu'il est de son droit strict de proposer des lois tendant à l'exécution des devoirs lui incombant du fait de l'article; Erzberger défendra ses projets successifs comme ceux de lois d'application de la Constitution; il fondera l'article 14 sur la théorie de la souveraineté de l'Etat et sur son droit de limiter lui-même la sphère de ses activités en vertu de la « compétence sur compétence » qu'il possède seul.

2. *La question de l'autonomie administrative.*

Le projet d'organisation Erzberger heurtait, comme il vient d'être indiqué, Pays et Communes dans leurs traditions et leurs libertés.

A. Le système administratif et financier de l'Empire allemand de 1871, celui de Bismarck et von Miquel après lui, d'essence absolument fédérale, n'avait rien de l'organisation napoléonienne, par exemple, d'une administration fortement constituée sous le signe de la hiérarchie et de la discipline administrative; le système allemand était basé sur le principe de l' « administration propre[1] » (*die Selbstverwaltung*) par les communes. D'autre part, tandis qu'ailleurs, en France, la décentralisation administrative a institué et consolidé l'importance virtuelle des communes comme contrepoids de la centralisation (sauf les limites de la tutelle administrative) et donné aux organes décentralisés le simple exercice de prérogatives de puissance publique[2], la Constitution allemande de 1871 avait basé son système communal sur le droit des organes inférieurs à la possession en propre de cette puissance publique.

1-2. V. sur la nature juridique de la notion de Selbstverwaltung, sa position en face de celles d'autonomie et de décentralisation, R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, 1920, t. I, p. 170 et 171 (note 15): « Il y a donc lieu de distinguer en cette matière trois situations bien différentes : l'autonomie, qui est le cas de l'Etat membre d'un Etat fédéral; le *self-government* ou la self-administration, qui est le cas des collectivités territoriales ayant le droit de s'administrer elles-mêmes, mais non en vertu de leur propre puissance, car elles tirent leurs pouvoirs d'administration indépendante de la volonté de l'Etat dont elles sont parties intégrantes; enfin la décentralisation proprement dite ou déconcentration, qui résulte de l'expression des attributions et pouvoirs accordés aux agents locaux nommés par l'autorité centrale et agissant au nom de l'Etat ».

Bref, et de la sorte, c'était principe et régime d'autonomie administrative, emprunté lui-même à la réforme prussienne de 1807 et, au demeurant, assez proche du système anglais de *self-government*[1] :

Autonomie administrative, en ce sens que la fonction publique (ou des parcelles de celles-ci) dépouille son caractère purement étatique pour entrer, par délégation législative, dans le cercle des droits propres aux organes inférieurs, à charge pour ceux-ci de faire usage de cette prérogative de manière à ne léser en rien les buts du pouvoir central;

Délégation législative, pour autant qu'un droit certain, de nature administrative, à l'exercice de la fonction publique est transmis aux collectivités bénéficiaires, et que cet exercice est le fruit d'un droit propre, corollaire et caractéristique de la souveraineté de la collectivité en cause[2].

Or, cette délégation représente et introduit une limitation volontaire à la compétence souveraine de l'autorité centrale, renonçant à son pouvoir de commandement (*die Befehlsgewalt*) pour ne conserver qu'un droit de contrôle : renoncement lourd de risques pour son action publique et l'accomplissement de sa volonté, sans compter que l'unité de sa politique intérieure peut en être profondément affectée. Le seul frein possible à ce danger était le droit de regard exercé par les Etats (à l'exclusion de la Saxe où son importance était fortement affaiblie) sur l'activité communale autonome, et ayant, à la grande différence du concept

2. Cf. R. Carré de Malberg, *La question du caractère étatique des Pays allemands*, Paris, 1927 (Extrait du *Bulletin de législation comparée*), p. 9; F. Fleiner, *op. cit.*, p. 99, trad. franç. précitée, p. 69; J. Popitz, dans *Volk und Reich der Deutschen*, t. III, Berlin, 1929, p. 333.

1. P. Laband, (*Deutsches Reischstaatsrecht*, Tubingen, 1919, p. 159), donne de l'autonomie administrative la définition suivante : « ...Du fait que l'on peut diviser en deux le champ général d'activité administrative: d'une part, la gestion d'affaires, qui n'est que la simple mise à exécution du commandement administratif contenu dans les lois ou ordonnances émanant des autorités suprêmes, et, d'autre part, le contrôle et la tutelle de cette gestion d'affaires; par ailleurs, du fait que, du point de vue de l'esprit et de la lettre de la loi, la gestion est dominée par la tutelle, l'Etat souverain peut renoncer à exercer le premier de ces deux droits, mais non pas le second : il peut charger ou laisser prendre la gestion d'affaires administratives par des communes, des corporations, des groupements, en se limitant à la réglementation et au contrôle de leurs activités. Un tel état de fait prend le nom d'autonomie administrative. » Cpr. trad. franç., Coll. Boucard et Jèze, t. II, 1901, p, 549.

français de la tutelle administrative portant sur la légalité au sens large des actes de l'organe autonome, selon les principes d'une saine et diplomatique administration, tendu à faire prévaloir, dans la majorité des cas, l'emploi du compromis sur celui de la contrainte.

B. Envisagé sous un autre angle autrement que celui de la spéculation et les formules du droit public théorique, la prétention des communes à la *Selbstverwaltung* se présentait en 1920 comme l'une des forces vives de l'Allemagne, entretenue et enracinée par plusieurs siècles de luttes et d'histoire, sans compter que la nouvelle Constitution en reconnaissait formellement le privilège aux Communes. Néanmoins, d'un point de vue positif et pratique, n'y avait-il point lieu, en harmonie avec la tendance rationalisatrice, de le tenir pour inférieur à la politique consistant à charger l'Etat souverain directement de tous les problèmes et questions d'intérêts locaux? moins séduisant que l'exemple des Etats-Unis, de la France et de l'Angleterre pour un esprit, tel Mathias Erzberger, hanté du désir d'organiser et de centraliser? plus représentatif des idées mêmes des trois hommes d'Etat qui sont les plus grands pour un Allemand : le grand Frédéric, Napoléon, Bismarck? L'opposition du passé et du devenir était ainsi posée. Un long siècle d'autonomie communale, depuis 1808 et la *Städteordnung* de 1831 d'abord, sous le régime de la Constitution de 1871 ensuite, avait suffi à faire apparaître les bons et les mauvais côtés du système. Laisser la gestion de leurs affaires à des corps locaux, composés, à l'élection, de simples citoyens, décharge, à coup sûr, le pouvoir central et, dans un pays ethniquement et qualitativement aussi divers que l'Allemagne, permet de mieux adapter à tous la volonté suprême, encore que cette décentralisation, cette représentation des intérêts, cette sauvegarde des traditions locales ouvre du même coup la porte à tous les schismes et aux poussées de l'autonomie locale; mais, et pour la même raison, elle libère les autorités centrales de critiques, en remplaçant leur responsabilité par celle des organes locaux; ce qui a fait définir par Drews, l'autonomie administrative « le droit à sa propre bêtise » (*das Recht auf eigene Dummheit*) : définition humoristique à coup sûr,

mais très profonde, faisant bien ressortir l'œuvre de l'autonomie à l'allemande par le contraste avec la décentralisation administrative dans l'esprit du décret de 1852 et surtout de la loi de 1884. En cette autonomie, Popitz a vu justement l'adaptation au droit public du proverbe germanique : *das Menschen Wille ist sein Himmelreich*, parce qu'étant corollaire et succédané du glissement de l'activité et de la souveraineté, la responsabilité émerge et s'accuse dans le domaine des finances par l'emploi plus judicieux des ressources directement levées sur les électeurs et par l'incitation indirecte à de saines pratiques d'économie.

C. Pour mieux comprendre la nouveauté profonde du régime des lois de 1920, il faut donc, par voie de comparaison et retour en arrière, remarquer que leur système dénaturait aussi complètement le jeu de l'administration propre communale, telle qu'elle fonctionnait depuis la réforme de Stein. Dans le cadre des divers Etats membres, sans communion ou dépendance directe avec ou vis-à-vis de l'Empire, l'activité des communes se divisait en activité spontanée et activité de jussion (*die Freiwillige- und Pflichtaufgaben*). Cette dernière, qui, avant la guerre, était, au regard de la première, minime et d'un champ créé et délimité par la seule législation des Etats, a changé de nature avec la guerre et est devenue, ce qu'elle n'était plus depuis le Moyen Age, toujours impériale d'inspiration. Là encore Erzberger devait profiter de la voie ouverte et, sa pensée s'affirmant à chaque pas et s'appuyant sur l'article 14 de la Constitution contre les représentants des Pays et Communes, exploiter les vues gouvernementales et interpréter les articles 10, 11, 12, selon les principes de la décentralisation à la française, au lieu que les Pays y lisaient une garantie d'essence fédérale, tant financière qu'administrative. En se tenant à la lettre des articles 11 et 137, on eût été loin de cette tutelle administrative; c'est cependant à ce but qu'ont tendu les divers gouvernements d'Empire, en 1920 comme en 1930.

La gêne et la misère des finances communales allemandes sont nées, pour une grosse part, de ce conflit et de cette difficulté d'interprétation. Les textes constitutionnels

n'apportaient que peu de modifications apparentes à l'essence juridique et constitutionnelle des organes et moyens financiers de l'Empire. D'une lecture superficielle du texte de Weimar ressortent seulement trois points : l'Empire a vu ses pouvoirs financiers étendus (art. 8); les Etats sont devenus des Pays (art. 5); aux Communes a été garanti le droit à l'administration propre (art. 137). Dans l'esprit de la Constitution et la pensée d'Erzberger la réalité est toute différente : dans la République allemande, l'Etat est seul souverain avec des organes centralisés, les Pays et les Communes; pour l'étayer, l'Empire devait se subordonner toutes les administrations locales, et, ne pouvant les supprimer, essayer de les annihiler. En fait les Pays ont été vidés de leur essence, alors qu'en 1914 les Etats, maîtres tout-puissants de leur activité, possédaient le droit de créer et de lever les impôts nécessaires au financement de leur activité, de leur administration et de celle de leurs communes : ils n'étaient plus dès lors qu'un mannequin destiné à supporter, comme le « Roland » sur les grandes places des vieilles villes libres de l'Empire, le souvenir des libertés et gloires locales. Les Communes devenaient des organes administratifs dirigés à la fois par le législateur local et le législateur impérial; dès lors il a pu être dit à juste titre que « la lutte de compétence ne se passe que sur leur dos et à leurs frais ». Du jour où les lois de 1920 furent signées, l'était aussi l'arrêt de mort du principe de l'administration propre.

§ 2. Les données formelles.

Suppression de conflits nés des coutumes ou des législations locales, assurance aux contribuables que leur statut serait partout le même, rationalisation enfin par uniformité et simplification du système, source d'économies, tel fut le programme et telle la fin de la réorganisation annoncée de toutes les administrations financières locales dans le sens d'une centralisation. Première étape et plate-forme au règlement de finances. Deux textes en marquèrent la progression : la loi sur l'administration des finances de

l'Empire du 10 septembre 1919 (*das Reichsfinanzgesetz*[1]) et le règlement sur les contributions de l'Empire du 13 décembre suivant[2].

Ces deux lois — la seconde a remplacé la première — ont été un effort sérieux, et très heureux, de codification et d'unification des règles du droit fiscal formel. Avant la guerre, et du fait de la souveraineté laissée par Bismarck à chaque Etat particulier, la législation fiscale, tant formelle que matérielle, présentait une diversité rappelant étrangement celle de l'ancien régime en France et révélatrice d'un état de choses inconciliable avec les nécessités de l'heure.

Pendant la guerre, la charge fiscale imposée au peuple allemand allait de pair avec la création des divers impôts de guerre; la matière s'échappa et provoqua la loi sur l'évasion fiscale du 26 juillet 1918. Malgré les interdictions et la pénalisation énergiques, le texte resta sans grand effet, parce qu'il ne fut pas strictement appliqué : à cette époque l'administration et le contentieux de l'impôt étaient encore de la compétence des Etats membres. De même tous les essais de réglementation formelle dans les lois de 1916 et 1917 étaient restés vains. Vers la fin de 1918 une commission, nommée par le Trésor, se préoccupe de la situation et entrevoit la nécessité d'une refonte du droit matériel et formel fiscal; en novembre la dite commission est réunie; ses travaux furent interrompus rapidement par la Révolution, et l'idée de remaniement ne fut reprise que le 13 juillet 1919, dans la Conférence des ministres des Finances, réunie à Weimar sous la présidence d'Erzberger : la prépondérance impériale en matière d'administration fiscale et de contentieux y triompha, tout à l'honneur d'Erzberger, avocat et promoteur de cette évolution. La nouvelle commission travailla très vite, sous l'impulsion de deux secrétaires d'Etat : Popitz et Moesle; la loi sur l'administration des finances d'Empire du 10 septembre

1. *RGBl.*, 2e partie, p. 1591.
2. *RGBl.*, 1re partie, p. 1993.

et le règlement sur les contributions de l'Empire du 13 décembre sont son œuvre[1].

1. *La loi du 10 septembre 1919.*

Elle retirait le contentieux et l'administration des impôts impériaux aux fonctionnaires locaux pour en saisir exclusivement ceux de l'Empire. Théoriquement juste, la mesure bouleversait les traditions et, on doit le reconnaître, violait l'esprit et la lettre elle-même de la Constitution. Le texte précité de l'article 84 de la nouvelle Charte admettait la survie des organismes locaux, au moins temporairement : « *Art.* 14. — L'exécution des lois d'Empire est assurée par les autorités des Pays, à moins que des lois d'Empire n'en décident autrement. » Or la législation nouvelle était orientée en sens opposé : le Gouvernement impérial songeait, avec raison, que, si elle était laissée entre les mains des autorités locales, l'application des lois risquait fort d'être ou bien imparfaite ou localement inégale; d'où la nécessité d'une réglementation très centralisée et très stricte.

2. *Le règlement sur les contributions de l'Empire.*

C'est un long texte de 463 articles. Il rappelle beaucoup les grandes ordonnances de l'ancien régime français, étant, comme elles, œuvre de codification[2].

Il consacre la domination de l'Empire, en ce sens que

1. Sur ces travaux préparatoires, V. dans le *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, t. IX, Thübingen, 1920, l'excellente étude de W. Jellinek, intitulée *Revolution und Reichsverfassung*, p. 1 et s.

Cf. également R. Respondek, *Die Reichsfinanzen auf Grund der Reform von 1919-20*, Berlin, 1921, p. 24 et s.

2. Il convient de noter que le règlement du 13 décembre 1919 a été — pour l'adapter aux modifications apportées à la procédure et aux moyens nouveaux du contentieux fiscal — remanié par les décrets-lois des 18 juillet et 23 août 1931. En sa forme nouvelle il figure au *RGBl.*, 1re partie, p. 373 et 449.

Rpr. dans *Recht und Wirtschaft*, 1919, l'article de E. Kaufmann, *Die reichseigene Steuerverwaltung*, p. 211; dans le *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, 1925, l'article de G. Lassar, *Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung*, p. 17 et s.

La *Reichsabgabenordnung* a été traduite et publiée dans le *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*, nos juillet et août 1928, p. 132, 442 et s.

l'administration des impôts directs et indirects est enlevée aux fonctionnaires locaux détenteurs de cette prérogative depuis la création de la Confédération des pays de l'Allemagne du Nord; et les principes de la loi du 10 septembre y sont développés. Ce règlement, dans l'étrangeté du titre ne correspondant pas au contenu, est, outre les dispositions générales, divisé en trois parties :

a) Autorités administratives fiscales;

b) Procédure fiscale, assiette de l'impôt;

c) Contentieux répressif fiscal.

Tel quel, il est, dans son ensemble et par son principe, d'une importance considérable: dans le silence de la Constitution il tranche de façon brutale la question de l'essence juridique de l'Empire. Les postes et télégraphes, l'armée, le trafic ferroviaire avaient déjà fait l'objet d'un rattachement à l'Empire; pour sa part, la loi du 13 décembre 1919 enlève aux Pays toute l'hégémonie dont les Etats jouissaient, au moins sur le papier, depuis 1871, dans le domaine de l'administration et du contentieux de l'impôt : le règlement sur les contributions de l'Empire donnait, d'une part, à des fonctionnaires impériaux le contrôle et la direction de la vie fiscale sur toute l'étendue de l'Empire, et au président d'Empire, d'autre part, le droit permanent à user de la force armée pour faire exécuter les lois (*die exekutive Gewalt*). L'unité fiscale semblait de ce côté bien gardée contre la mauvaise volonté éventuelle des organismes inférieurs.

A. Dans la pensée d'Erzberger et l'idée de la majorité bourgeoise, l'Empire, comme créancier d'impôts, devait s'assurer (et c'est le premier but du règlement) un contentieux fiscal original par ses voies et moyens et nettement séparé du contentieux civil. Le premier pas dans cette voie avait été ouvert par la législation de guerre, en particulier lors de la création de la Cour suprême de justice (*der Reichsfinanzhof*) par la loi d'Empire du 26 juillet 1918; le règlement acheva le système. Pour faire fonctionner celui-ci (c'est là le deuxième but du règlement), Erzberger désirait un cadre d'employés du fisc capables et appliqués à réagir contre l'ignorance et l'incurie qui furent celles de l'ancienne administration fiscale des Etats membres (Cf. les art. 9 et art. 10). Pour rendre l'organisation souple

solide et unifiée, la nouvelle administration fut fortement hiérarchisée : tous les services d'exécution et de perception se devaient concentrer au ministère impérial des Finances, chargé d'assurer la discipline administrative. L'unification du droit formel fiscal, qui était la grande conception d'Erzberger, passait ainsi dans la pratique, étayée sur des bases légales : le ministre des Finances, chef de la hiérarchie administrative, est maître d'user de divers organes, organes locaux, mais de nature impériale, les bureaux locaux de finances, auxquels sont subordonnés des bureaux secondaires et des offices auxiliaires.

a) Les *bureaux locaux de finances* (*die Landesfinanzämter*) sont des organes importants, assez comparables aux Trésoreries générales du système français. A raison d'un par cercle administratif, ils sont au nombre de vingt-six sur le territoire de l'Empire, chargés dans leur rayon respectif de la direction des affaires financières et des travaux de l'assiette et de recensement des impôts et, en outre, de la tutelle et du contrôle des bureaux secondaires (*die Finanzämter*), cependant qu'ils possèdent, parallèlement au Ministère impérial, le droit de révocation de tous les employés des bureaux secondaires.

Leur structure interne varie avec l'importance de leur siège. A la tête un président[1]; un nombre variable de

1. Rpr., à ce sujet, de la discussion du projet de loi à l'Assemblée constituante les idées d'Erzberger qui voulait assurer une place à la décentralisation dans son système en nommant les anciens ministres des finances locales à ces postes. V. Comptes rendus sténographiés de Weimar, déj. cit., t. VIII, p. 441 (22 nov. 1919) et p. 472 (27 nov.) : « S'il est clair que le salut de l'Allemagne est dans la pratique d'une forte puissance impériale — et de ceci l'on ne peut plus discuter — il est à noter que c'est précisément l'administration impériale des finances qui a pris le chemin d'une très large et très profonde décentralisation. En ce trait les attaques que l'on nous adresse puisent leur comique. En ma qualité de ministre des Finances, j'ai mis en pratique cette idée de décentralisation très large, du fait que j'ai fait d'un grand nombre de ministres locaux des finances en même temps les présidents des offices locaux de finances. Ceci est l'application pratique du principe de décentralisation, et voici que la combattent mes adversaires (le parti national allemand)..... Vous êtes dans l'erreur et devez au moins admettre que la détresse du temps présent nous force à la centralisation. En fait c'est le ministre des Finances lui-même qui a pénétré le premier sur cette voie. C'est un compromis, que j'ai inauguré et auquel je tiens. Le pouvoir souverain de l'administration des finances impériales doit être renforcé, sans quoi l'énorme tâche qui incombe à l'Empire ne pourra être remplie. Dans la pratique je suis prêt — j'en ai déjà fourni la preuve — à laisser se développer l'autonomie administrative et, au besoin, à utiliser à cette fin la

conseillers répartis en trois sections chargées, la première des questions d'impôts, la deuxième des questions de douanes et de taxes locales, la troisième (qui n'existe pas partout) de l'administration des domaines (art. 13). L'article 13 est, en effet, intéressant : sur la demande d'un gouvernement local, le ministère impérial peut autoriser un bureau local ou un bureau secondaire de finances à administrer la fortune et les redevances locales ; cette mesure d'apaisement qui tendait à rallier les Pays fut accueillie avec faveur; quelques-uns en firent usage : Hesse, Bade, Brunswick; et par la suite elle a été développée : une autre application s'en trouve dans le paragraphe 40 de la loi du 30 mars 1920[1].

b) Les *bureaux secondaires* (*die Finanzämler*) possèdent (art. 21 à 31 de la loi) une compétence, non générale ou locale, mais spéciale, déterminée par le ministre impérial des Finances. Leur compétence normale s'étend aux instances de peu d'importance; ils peuvent, de plus, être, en vertu d'une décision spéciale du ministre d'Empire, remplacés en certains cas (pour la perception de la taxe du timbre impérial) par des notaires, par les greffes de certains tribunaux ou même par les simples administrations communales (contentieux de l'impôt sur le chiffre d'affaires). Les bureaux chargés de la perception des droits de douanes ou de consommation prennent le nom de bureaux principaux des contributions indirectes (*Hauptzollämter*), mais ils fonctionnent comme des bureaux ordinaires, et les dispositions de l'article 13 leur sont aussi applicables[2].

B. Pour les opérations de l'assiette, les administrations communales sont tenues de prêter toute l'aide possible aux bureaux, et les présidents de ceux-ci sont respon-

tradition originale de chaque région. C'est la seule voie qui puisse conduire à une reconstruction de l'Allemagne. Par contre, l'esprit de l'ancien particularisme, de l'ancien fédéralisme, ne peut plus avoir cours en Allemagne.»

1. Depuis 1931 beaucoup de pays, qui n'en avaient pas fait jusque-là usage, y voyant une source d'économies, firent appel à l'article 13 : Cf. *Kölnische Zeitung*, 25 nov. 1932, Abend-Ausg.

2. V. dans la *Revue politique et parlementaire*, n° 10 juin 1924, l'article de G. Vincent, Le Code fiscal allemand, p. 436 et s.

Rpr. A. Hensel, *Steuerrecht*, Berlin, 1927, 2e éd., p. 7

sables de la régularité d'application de l'impôt[1]; ce pourquoi ils sont autorisés à s'adjoindre des commissions mixtes de fonctionnaires et de contribuables. Ce rouage est le succédané des commissions d'évaluation et de répartition d'avant 1919 (*Veranlagungs- und Einschätzungskommissionen*) : cette commission peut être considérée (ainsi que l'est en France, en un autre ordre de rapports, le jury d'expropriation) comme un instrument de sauvegarde des intérêts des contribuables et du particularisme local contre l'Empire ou l'arbitraire de l'administration et de la bureaucratie impériale.

C. Les deuxième et troisième parties du règlement intéressent peu le problème des rapports fédéraux. Elles établissent et détaillent une refonte du droit fiscal matériel et du contentieux des impôts. Il y a lieu toutefois d'y relever une reprise des dispositions de la loi du 19 septembre 1919 sur la Cour suprême de finances de Munich, et le rôle que confie à celle-ci l'article 32 en la faisant fonctionner comme arbitre, sur la demande d'un Pays ou l'invite du Gouvernement impérial, dans les conflits nés à propos d'impôts locaux. Curieuse aussi y est la disposition appelant les Pays à nommer trois juges pour la juridiction siégeant à côté des bureaux administratifs locaux, juges élus par les corporations ou les chambres de commerce pour six ans. L'observation la plus générale ou importante, qui, du point de vue politique ou psychologique, semble pouvoir être faite à propos des débats du projet de loi, et spécialement de la troisième partie, se rapporterait à cette raison donnée par Erzberger, assez lointaine de la question du compromis fiscal, mais représentative de la mentalité allemande à cette époque, que le but était d'élever la morale du contribuable : cette donnée métaphysique introduite dans le domaine fiscal peut étonner un esprit latin; elle fit, d'ailleurs, essuyer à son promoteur la remarque que l'éducation morale est beaucoup plus du domaine de la pédagogie, de l'école ou de la religion que de celui des lois[2].

1. Les mots contributions (*Abgaben*) et impôts (*Steuer*) sont pris l'un pour l'autre dans le texte; un exemple frappant de cette confusion se relève dans les articles 19 et 34 § 4.

2. V. Comptes rendus sténographiés de Weimar, déj. cit., t. VIII, p. 436. Rpr, B. Földes, *Finanzwissenschaft*, Iena, 1927, p. 387 et s.

3. *La loi du 30 mars 1920.*

C'est le premier texte légal portant application de la Constitution, aux fins de réglementation des rapports financiers entre l'Empire, les Pays et les Communes. A son sujet, il faut tout spécialement remarquer comme un événement juridique lourd de conséquences l'habileté d'Erzberger à faire admettre qu'une matière aussi importante que les rapports juridiques et financiers internes pût être traitée par une loi ordinaire. Dès lors la voie était ouverte au législateur ordinaire et évitées les difficultés inhérentes à la procédure requise par l'article 76 de la Charte de Weimar, à l'exigence d'une majorité spéciale pour toute matière fédérale susceptible de porter atteinte à la Constitution.

L'intitulé du texte est peu heureux, *Landessteuergesetz*[1] : une toute petite partie fixe les limites de la compétence fiscale entre l'Empire et les Pays; du moins l'ensemble touche la matière du fonds commun. Le terme de *loi de compromis fiscal* n'apparaît que plus tard; cette dénomination n'en sera pas moins souvent donnée à la loi de 1920. Hensel l'employa le premier; Röttinger, son principal commentateur lui eût, pour sa part, désiré (à tort, à notre avis) le titre de loi constitutionnelle de finances.

Quatre titres et soixante-quatre articles la composent; la première partie seule correspond au titre de la loi[2].

A. Le Titre premier, en quinze articles, règle trois matières et fixe tour à tour les compétences des Pays, des Communes et des Unions de Communes. C'est ce qui a valu à la loi sa dénomination, tandis que, peut-être, jouait aussi la crainte de frapper ou heurter le Reichstag par un intitulé plus clair.

a) Dans les articles 1 à 6 la prérogative est assurée à l'Empire en matière de législation fiscale et de sauvegarde de ce droit. Les deux premiers sont l'application de la formule « Droit d'Empire passe droit de Pays » (*Reichs-*

1. *RGBl.*, 1re partie, p. 402.
2. Rpr. dans le *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, t. IX, 1920, l'article de W. Jellinek, déjà cité, p. 75 et s.; t. XIII, 1925, l'article de Fr. Poetzsch-Heffter, intitulé : *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, 1920-24*, p. 1 et s.

recht bricht Landesrecht). Pour les impôts laissés à l'administration locale ou communale, l'article 5 prévoit le droit pour les fonctionnaires impériaux de former appel — pendant un mois à dater de la publication de son établissement — contre tout impôt dont la levée porterait dommage aux finances de l'Empire. L'article 6 est relatif au droit de faire, sur la demande de l'une des parties, régler les conflits de droit local et impérial par arbitrage et en dernier ressort par la Cour suprême de finances de Munich, tandis que ceux suscités par des violations prétendues aux intérêts impériaux par des taxes ou lois de Pays sont, sur demande des ministres intéressés, soumis au Conseil d'Empire.

b) Aux articles 7 à 15 est établie la souveraineté de l'Empire sur les bases d'un droit matériel nouveau; par quoi est continuée l'œuvre d'impérialisation de l'administration fiscale.

Outre les questions de taxes secondaires, les Pays et les Communes ont, quant aux sources de revenus et dans le domaine des impôts, compétence exclusive reconnue : sur la fortune foncière son revenu et sa plus-value (*Grundvermögensteuer*), à l'égard des bénéfices industriels et commerciaux (*Gewerbebetriebsteuer*[1]) et de l'impôt sur les divertissements (*Vergnügungssteuer*), ce dernier rendu obligatoire dans toutes les communes de l'Empire selon un système général d'application créé par la suite, avec force exécutoire en toutes celles n'en ayant pas encore, au 31 mars 1922, assuré la perception[2].

Il ne faut pas, pour autant, se méprendre sur le caractère de la loi. Ces taxes locales et communales étaient de peu de rapport, destinées à couvrir les dépenses du service social et demeuraient ce que M. de Miquel[3] les avait faites par la loi du 14 juillet 1893.

De plus, l'aspect matériel du droit des Pays était étroite-

1. Littéralement *impôt sur les professions*; toutefois il semble possible d'employer l'autre traduction, plus évocatrice pour la pratique française, vu que l'assiette de l'impôt est bien formée des bénéfices faits dans la profession.

2. V. la loi d'Empire du 9 juin 1921, *RGBl.*, 1re partie, p. 856.

3. V. de Moriès, *Misère et splendeur des finances allemandes*, Paris. 1925, p. 40.

ment limité, par rapport « à leurs besoins fiscaux » (art. 7) ; enfin les impôts sur la fortune foncière et les patentes devaient être établis suivant un barème différent de celui employé pour les taxations de l'impôt d'Empire sur le revenu.

c) L'article 15 sur les taxes cultuelles (*Kirchensteuer*) ne faisait que reproduire les dispositions des articles 137, paragraphe 5, et 138, paragraphe 1, de la Constitution.

B. Le Titre II, concernant aussi la face matérielle du système nouveau, traite dans ses articles 16 à 51 des bases de répartition des compétences en trois groupes :

a) Le premier groupe composé des impôts désignés sous le nom d'*impôts d'Empire*, relevant de sa compétence exclusive (*Objekts- und Ertragshoheit*) : douanes, impôts de consommation, impôt sur le charbon (*Kohlensteuer*), droits de timbre perçus sur la base de la loi d'Empire (*Reichsstempelgesetz*), droits de timbre sur effets (*Wechselstempelsteuer*), impôt sur les transports (*Verkehrsteuer*), impôt sur le revenu du capital (*Kapitalertragsteuer*), impôt sur la propriété (*Besitzsteuer*) et contributions extraordinaires;

b) Le deuxième groupe comprenant ceux des impôts qui, étant impôts d'Empire, ont été reconnus comme donnant lieu à des virements au fonds commun. Ce sont les *impôts de virement* (*Überweisungssteuer*) : en premier lieu l'impôt d'Empire sur le revenu et l'impôt d'Empire sur le revenu des sociétés et groupements, tous deux (*Reichseinkommensteuer*, *Reichskörperschaftssteuer*) types mêmes de l'impôt d'Etat qu'il était, dans la pensée d'Erzberger, impossible de confier aux Etats et organismes inférieurs; puis, les impôts impériaux sur le chiffre d'affaires (*Umsatzsteuer*), les successions (*Erbschaftssteuer*) et les ventes et aliénations d'immeubles (*Grunderwerbssteuer*) fixés et levés par les soins de l'administration centrale. C'est à cet ensemble de recettes que furent adaptées les bases de virements[1]. Le système du fonds commun allait faire suite à celui des montants matriculaires : les organismes inférieurs ne possédaient plus que des recettes très restreintes, la loi, malgré la solennité des déclarations de

1. Cf. *infra*, p. 340 et s.

son préambule, ne conservant aux finances locales et communales qu'une minime part des impôts qui étaient leurs depuis la réforme von Miquel; dès lors, leurs budgets devaient être alimentés par un pourcentage fixe sur les rentrées des impôts d'Empire énumérés plus haut : là est réellement la différence essentielle entre les systèmes d'avant et d'après-guerre, le progrès et le signe de l'emprise impériale sur l'impôt direct déjà réalisée en 1913 et rendue plus rapide avec la défaite;

c) Le troisième groupe constitué avec ceux des impôts productifs de recettes bien peu importantes, que les Pays, les Communes et les Unions de Communes gardent le droit de lever : droit subordonné, d'ailleurs, par les articles 2 et 3 de la loi, « à la condition que ces impôts seraient levés sans gêner ou diminuer le rendement de ceux d'Empire ». Ce qui représente une mesure prise à la fois contre le danger des surimpositions et la diversité possible des impositions locales sur l'ensemble du territoire, capables, les unes ou les autres, de ruiner l'édifice impérial si péniblement édifié. De toutes parts, la souveraineté des organes inférieurs se trouvait étouffée.

Le législateur prévoyait que des avis et des ordonnances pourraient compléter l'œuvre de la loi. Les cabinets d'Empire usèrent largement de cette voie pour limiter encore les droits des Pays et des Communes[1].

De la sorte, à part quelques droits et contributions diverses, la souveraineté fiscale des Pays, Communes ou Unions de Communes était restreinte à quelques impôts indirects; il y a lieu, d'ailleurs, de noter que, si c'est la loi du 20 mars 1920 qui a consacré cette *capitis deminutio*, la voie avait été ouverte par la législation des années de guerre et même des dernières années d'avant 1914, laquelle avait fortement entamé la souveraineté des Etats souverains : à titre d'exemple, le domaine des impôts sur la propriété avait déjà été attaqué par les prélèvements

1. V. notamment pour la taxe vicinale, avis du 23 février 1924; l'impôt local sur la bière, décret-loi du 23 juillet 1927; l'impôt sur les divertissements, avis du 7 juillet 1923.

Cf. sur ce point, dans *Steuer- und Finanzfragen*, janvier 1929, un article de M. Senst : *Die Verordnung im Reichsteuerrecht*, p. 10 et s.

extraordinaires de 1916, 1918, 1919; il fut impérialisé de façon définitive par les lois des 29 et 30 mars.

Le même Titre II (art. 16 à 44) réglait de plus, sous le nom de participation aux rentrées sur impôts impériaux, la question, vitale pour les Pays et Communes, de leur alimentation budgétaire. La Constitution donne, en effet, à charge à l'Empire d'alimenter les organes inférieurs désormais incapables de se suffire à eux-mêmes; en conséquence, l'Empire s'engageait à rétrocéder une fraction déterminée des rentrées des impôts dits de virements, selon le pourcentage présumé dans le tableau suivant :

Impôt sur le revenu Impôt sur le revenu des sociétés	66,2/3 %
Impôt sur le chiffre d'affaires (avec obligation pour les Pays de ristourner 5 % aux Communes)	15 %
Impôt sur les ventes et aliénations d'immeubles	50 %
Impôt sur les successions	20 %

Des dispositions annexes minutieuses compliquaient, au demeurant, la belle ordonnance de ce système, sous couleur de faire, pour la plus grande justice, concourir les Pays et les Communes aux bonnes et aux mauvaises années fiscales, savoir :

α) En principe, pour les deux impôts d'Empire sur le revenu, la répartition entre les Pays dans la proportion des rentrées locales. Toutefois, au delà des bonnes ou mauvaises années, à raison de la différence extrême de la répartition des fortunes en Allemagne, l'article 33 faisait intervenir un jeu de garantie pour les Pays de population pauvre : si la part virée à un Pays calculée sur la base de sa population reste de 20 % en dessous du taux moyen (total du virement aux divers Pays divisé par le chiffre global de la population), le pays désavantagé acquiert le droit de réclamer à l'Empire, sur la part de ce dernier, le chiffre du moins-perçu. Le système des virements se doublait par là d'un système de dotation.

β) La répartition totale des virements sur les deux impôts d'Empire en question d'après le chiffre de population des Pays.

Les virements sur ces deux impôts étaient de beaucoup les plus utiles pour les Pays, parce que les plus importants;

γ) Pour l'impôt sur les transactions immobilières, la répartition d'après la valeur des biens-fonds : les Pays et Communes (celles-ci avec l'assentiment des Pays) reçurent le droit de lever des taxes additionnelles sur le principal d'Empire, à condition que celles-ci ne dépassent pas 2 % de la valeur imposable (art. 40).

Le contentieux des virements sur fonds commun relevait (art. 44 à 51) des offices de finances locaux en premier ressort et de la Cour suprême de finances en appel.

C. Le Titre III, sous la rubrique « Répartition des charges » (*Lastenausgleich*), en quatre articles, précise le mode de concours de l'Empire aux charges assurées par les Pays et Communes dans l'intérêt général, et sa contribution aux dépenses des collectivités inférieures pour l'administration générale. Pour en mesurer, faute de chiffres, l'importance, il faut considérer qu'il ne s'est, dans le domaine du droit administratif interne, produit aucune réalisation centralisatrice, analogue ou parallèle à celle opérée sur le domaine de la souveraineté financière : les Pays et leurs Communes, forts de leurs libertés et de leurs droits à l'autonomie, conservent, après comme avant la guerre, la plus grosse part de leur compétence.

C'est eu égard à ces charges que furent adaptées les bases des virements. Le système du fonds commun et des impôts demeurés aux organes inférieurs ne suffisait pas aux besoins de cette administration traditionnelle, archaïque, non centralisée. Le devoir qui incombait du fait de la Constitution à l'Empire l'amena donc à cette double série de concessions : d'une part (art. 52), de ne pas charger les Pays et Communes d'activités nouvelles sans les doter, au préalable, de moyens suffisants, soit directs, soit médiats, sous forme de participation aux dépenses; d'autre part (art. 53), de fournir un secours impérial sous la forme d'aides (*Zuchüsse*) au cas où les finances locales ou communales seraient particulièrement gênées; on verra ce que cette générosité a coûté au Trésor impérial. Procédé, au demeurant fort habile, de nature, sous des dehors de générosité pure, à augmenter la dépendance des Pays vis-à-vis de

l'Empire, attendu que leur désir de se livrer à quelque grand travail ne pourrait, pratiquement, plus sortir effet qu'avec l'agrément tacite de l'Empire, donneur de subsides[1].

De grand intérêt aussi pour les Pays était l'article 55 dans la double mesure où il leur permettait de faire concourir, à dater du 1er avril 1921, les Communes et Unions de Communes à leurs dépenses, et leur laissait le règlement de ce compromis secondaire en pleine initiative législative.

D. Le Titre IV, le dernier de la loi (art. 56 et suiv.) s'occupait de la baisse des rentrées fiscales, due à la dévalorisation du Mark[2]. Lors de la préparation de la loi, devant la sixième commission législative du Reichstag, le 22 mai 1920, la question fut, en effet, longuement agitée. En premier lieu, l'Empire s'est engagé à garantir les montants des virements, au cas de modification au système de l'un des quatre impôts. En second lieu, il garantit le montant des virements égal aux rentrées effectives de l'exercice 1919, plus une prime de perte au change de 25 % : premier indice des garanties sur fonds commun, qui ont joué par la suite un rôle de premier plan dans le développement des rapports financiers de l'Empire et des Pays; et, quant aux rentrées de l'impôt sur les successions, un total de virements au moins égal au chiffre moyen des sommes perçues de 1912 à 1916 sur la base des impôts locaux divers auquel il fut lui-même substitué.

Du même ordre, par un contre-coup des mêmes causes, en tous cas pour répondre à la pression des députés des Pays et des Villes, l'Empire se substituait à l'administration, soit locale, soit communale, pour assurer certaines charges, soutien de familles pauvres, de victimes de guerre;

1. V. sur cette clause et sa répercussion sur le caractère politique intime des Pays, un article de Popitz, dans *Preussisches Verwaltungsblatt*, n° 41, 1921, p. 316 et s.

2. Valeur en $ des rentrées fiscales sur les impôts d'Empire : janvier 1921, 104 millions; avril, 84; juillet, 72; octobre, 41; janvier 1922, 46; avril, 45; juillet, 44; octobre, 16.

Pour éclairer ces chiffres, il est intéressant de donner les cours officiels de Berlin sur New-York, à la Bourse de Berlin : au 31 janvier 1921, 1 $ = M-p. 60,50; au 30 avril, 62,40; au 31 juillet, 81,00; au 30 octobre, 180,50; au 31 janvier 1922, 201,25; au 30 avril, 282,6; au 31 juillet, 670,00; au 31 octobre, 4.500, 00; au 1er janvier 1923, 7.350,00.

V. K. Elster, *Von der Mark zur Reichsmark*, Iéna, 1928, p. 137 et s.

rétributions de fonctionnaires spéciaux ou d'instituteurs; service de la dette contractée pendant la guerre pour le compte de l'Empire... (art. 50).

Enfin, s'agissant du jeu tout entier de la loi et de son autorité, l'article 60 réservait au ministre des Finances et à de hauts fonctionnaires d'Empire le droit de regard sur les impôts des Pays et des Communes et l'application faite par eux des diverses ordonnances impériales. L'article 61 fixait au régime établi une durée de trois années, jusqu'au 1er avril 1923.

CHAPITRE II

LA FAILLITE DE LA RÉFORME

Section première : Les premières difficultés avec les Pays et les Communes.
Section deuxième : La loi du 23 juin 1923 et la période de l'inflation.
Section troisième : Les suites de l'inflation et la réforme par décrets-lois.
Section quatrième : Les décrets-lois de 1924.

Section première.

Les premières difficultés avec les Pays et les Communes.

A peine établie, la réforme Erzberger allait sombrer de par la chute du mark. Les difficultés budgétaires d'adaptation, la détresse financière précipitèrent la chute du ministre des Finances d'Empire. Le 27 mars 1920, Mathias Erzberger quitte le pouvoir et, dix-huit mois plus tard, il meurt assassiné : meurtre politique, dont les auteurs ne purent être découverts ou ne furent jamais inquiétés; meurtre fort mystérieux, commis par des nationalistes et que le général Weygand a fort bien éclairé : « Et quelques années plus tard, cet homme (Erzberger), au triste destin, sera assassiné, comme s'il devait être plus facile de nier et d'oublier la défaite, une fois disparu celui qui avait mis sa signature au bas de la capitulation[1] ! »

La chute du mark et l'inflation ont, en effet, entravé le développement des doctrines erzbergiennes; le système des réparations et les jeux de la politique y ont ajouté leurs complications : il n'est pas de cause unique à un phénomène économique.

Dépassé par la situation économique, débordé par la

1. Général Weygand, *Le 11 novembre*, Paris, 1932, p. 28.

détresse politique, exposé surtout à l'hostilité des Etats, Mathias Erzberger, en son nom et son œuvre, conserve pourtant grand prestige[1]. Avec le souci de l'honneur de l'Allemagne et le scrupule d'acquitter les réparations, sa grande thèse fut, pour assurer à l'Empire des recettes suffisantes, de créer l'unité du système fiscal, et son courage fut de s'attaquer aux privilèges des Pays. Connaissant leur incapacité à se servir des droits à la souveraineté autrement que pour des fins d'égoïsme, craignant de retrouver dans l'Allemagne républicaine les abus et les « oasis fiscaux » de la période précédente, il commit une lourde faute de psychologie historique : dans l'enthousiasme républicain qui fut celui des intellectuels et des juristes à l'Assemblée nationale, il admit la possibilité que les Etats, du seul fait de la déchéance de leurs princes et de l'avènement de la révolution, pourraient abdiquer leur particularisme; il ne réussit en fait qu'à réveiller la tendance fédéraliste. On retrouve dans la presse de l'époque, contre sa réforme, la même succession d'arguments et la même opposition que celles qui décidèrent, en 1919, le retrait du projet de Constitution. A Weimar, Hugo Preuss, le professeur, rêvait d'établir l'Etat unitaire à l'exemple de la France, d'imprimer à l'Assemblée la cohésion et la largeur de vues de la Constituante française : il fut hanté (la trace s'en perçoit dans ses œuvres) par le souvenir de Danton, l'un des hommes de la Révolution le plus populaires en Allemagne; il s'est heurté à l'esprit allemand, aux traditions, à l'amour-propre et aux libertés des Pays, au point que, dans l'exposé des motifs de son second projet, il atteste l'horreur de ses

1. Il est pourtant peu d'hommes qui furent plus honnis, méprisés aussi, que M. Erzberger, au sein même de son parti, surtout à la suite du procès en malversation et concussion qu'il intenta à son prédécesseur Helfferich. Procès particulièrement malheureux, dont l'inculpé sortit acquitté et Erzberger fortement soupçonné, même convaincu de vénalité; mais la cause en est plus que ce fait encore, son rôle pendant la guerre (en particulier lors de la tentative de paix conseillée par le pape Benoît XV), sa faiblesse surtout comme président de la commission d'armistice à Rethondes et surtout à Compiègne où ses adversaires lui reprochèrent de n'avoir pas su tenir tête aux prétentions alliées. C'est cette double ombre sur la mémoire d'Erzberger qui explique la difficulté de trouver quelque bibliographie relative au personnage : Cf. prince B. de Bulow, *Denkwürdigkeiten*, Berlin, 1931, t. I, p. 357, 431 et 484, et surtout t. III, p. 209, où l'on trouve un portrait infiniment savoureux, dans le style pétillant de l'ancien chancelier, et un autre portrait, tout aussi révélateur, dans le livre du Général Weygand, déj. cit., p. 27 et s.

compatriotes pour la centralisation et l'unité politique, surtout réalisée par le canal de la Prusse. Au pouvoir, Erzberger, le politique, devait mesurer l'étendue de cette horreur : la centralisation, l'unité fiscale, la vie d'un Empire sorti du domaine virtuel et doté d'une indiscutable souveraineté, fut l'une de ses illusions, celle de tous les grands esprits allemands depuis Stein et Bismarck ; utopie néfaste, mais innovation, qui, en août 1919, pouvait sembler d'accord avec l'état d'esprit national, mais échoua à la suite des premières difficultés et dès les premiers heurts suscités par la mise en application du régime nouveau : tout fut, en effet, reproché à cette nouvelle administration fiscale de l'Empire, et d'être centralisée, et de ne pas l'être assez, et de travailler lentement, et de travailler trop vite, et de ne pas se montrer à la hauteur de sa tâche, et d'ignorer ou de froisser les coutumes locales.

Les coutumes locales, le droit à l'autonomie administrative, le respect des traditions propres et de leur histoire, tels sont les grands drapeaux agités par les champions des Pays et de leurs libertés, tels les *Fahnenschwenker* des fêtes populaires du Tyrol ou de Bavière. Aussi bien est-il essentiel à qui s'intéresse aux choses d'Allemagne d'entrevoir, de saisir et pénétrer la psychologie des Pays : recherche évidemment délicate, attendu que, selon une formule particulièrement heureuse de M. Carré de Malberg[1], « pour juger impartialement de ce point, le juriste français est obligé de faire sur lui un effort de renoncement et de se départir un instant de ses habitudes d'esprit, telles qu'elles résultent de nos traditions nationales les plus lointaines et les plus constantes ». La recherche des causes de cet attachement du citoyen allemand à son « pays » d'origine serait, à coup sûr, œuvre de longue haleine et hors le cadre de l'économie financière et comparée[2]. Ici, il suffit d'indi-

1. R. Carré de Malberg, *La question du caractère étatique*, déj. cit., p. 7.
2. B. de Prailauné, *op. cit.*, p. 65.
Dr Fr. Hartung, *Die Entstehung und Gründung des deutschen Reiches*, dans *Volk und Reich der Deutschen*, t. I, p. 84.
Heinrich von Treitschke, *Historische und politische Aufsätze*, Berlin, 1920, p. 98.
B. von Bulow, *op. cit.*, t. III, p. 312 et 322.

quer que ce sentiment, où apparaît l'un des complexes de l'âme allemande, à propos duquel Gœthe écrivait à la comtesse de Stein que le patriotisme des Romains est une de ces émotions que les Germains ne peuvent et ne doivent avoir et qui va jusqu'au mépris du ressortissant de l'Etat voisin, semble une survivance de mentalité médiévale, servie par l'évolution historique, étant donné qu'à aucune période de son histoire l'Allemagne n'a connu l'unité politique et que les essais de regroupement tentés à chaque siècle depuis Charlemagne ont, par leurs échecs successifs, jalonné tout le développement de la nation germanique. Du moins il faut insister fortement sur l'existence de cet état d'esprit, qui, tout proche d'un irréalisable pour l'esprit latin, conscient de sa propre histoire, jette une lumière toute particulière sur le problème des rapports financiers Empire-Pays.

Dès 1920, à l'encontre de toute action impériale, qu'il s'agisse d'une question de politique pure ou plus particulièrement de politique financière, surgit et se dresse l'opposition des Pays, traduite par trois groupes d'essence différente suivant leur origine territoriale, mais dont il ne faudrait pas essayer de faire cadrer le programme avec celui des diverses constellations politiques existantes au sein du Reichstag : Pays irrédentistes, d'abord, parti d'opposition systématique et de fidélité aux principes de la Constitution fédérale de 1871, continuant à regarder l'Empire comme une république fédérale au sens propre. Ce sont principalement les Etats du Sud (Bavière, Bade, Würtemberg) privés depuis 1919 de leurs privilèges; — ceux, d'autre part, à qui leur exiguïté extrême ne permet point de laisser échapper la moindre part de pouvoir, sans encourir le risque que cette perte de substance soit perte de substance vitale[1]; — la Prusse enfin à elle seule plus grande et plus peuplée que les autres Etats réunis, incarnation avant 1919 de la souveraineté et de la politique impériale, réduite depuis au rang d'un simple Pays et perpétuellement menacée de morcellement.

1. Les chiffres suivants du dernier recensement (au 31 décembre 1929) font ressortir clairement les raisons intimes de cette situation.

(*Voir tableau page suivante.*)

Ainsi constituée, soutenue ou entretenue par les divers partis, sans cesse renaissante, l'œuvre d'opposition a vécu des phases de calme et d'autres d'acuité, particulièrement violentes chaque fois que la loi de compromis vient à échéance de renouvellement; alors ce flot, comme une marée, sans cesse revient sur la réforme; et l'érosion de se produire; et si le cœur même du bloc, la subordination des Pays au gouvernement central, n'est pas atteint, tous les éléments sont à réajuster et modifiés.

Or, Erzberger commit l'erreur de croire que la guerre et la révolution avaient transformé le fond de toutes choses, permettant ainsi toutes les innovations; dans la réalité des choses, les Pays allemands avaient traversé les années de guerre et la révolution sans perdre leur caractère, et la concentration politique était loin d'avoir suivi celle de l'industrie. Les gouvernements locaux, tant aux Conférences ministérielles[1] que dans les réunions des Parlements locaux et au Conseil d'Empire (*Reichsrat*), aussi bien qu'au Conseil économique (*Reichswirtschaftsrat*[2]), se

Pays	Superficie en km²	Population en 1.000
Prusse	292.695,36	38.845,9
Bavière	81.500,43	7.477,5
Saxe	14.986,31	4.994,2
Wurtemberg	19.507,63	2.580,2
Bade	15.069,87	2.312,4
Thuringe	11.765,78	1.607,3
Hesse	7.691,93	1.347,2
Hambourg	415,26	1.152,5
Mecklembourg-Schwerin	13.126,92	674,0
Oldenbourg	6.423,98	545,1
Brunswick	3.672,05	501,8
Anhalt	2.313,58	351,0
Brême	257,32	338,8
Lippe	1.215,16	163,6
Lübeck	297,71	127,9
Mecklembourg-Strelitz	2.929,50	110,2
Schaumbourg-Lippe	340,30	48,0
Total (+ Sarre)	470.615,62	63.178,6

1. Le terme désigne les réunions, sur la convocation du ministre des Finances d'Empire, des ministres locaux pour discuter des questions techniques ou d'ordre général, réunions fort importantes, mais ne présentant aucun caractère constitutionnel.

2. V. sur le rôle du Conseil économique d'Empire, Marcel Prélot, *La représentation professionnelle dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, 1924, p. 73 et s., 138 et s.

plaignirent de leur dépendance vis-à-vis de l'Empire, de leur impuissance à couvrir leurs dépenses, alors qu'avant 1919 leurs propres ressources leur suffisaient parfaitement; tous les prétextes leur furent bons pour attaquer le régime nouveau; il y en a trace à la Conférence des ministres des Finances, qui s'ouvrit à Würtzbourg le 28 avril 1922.

Le système du fonds commun y fut âprement mis en cause et critiqué. La discussion sur les bases données au compromis fut confuse, attachée plus aux principes qu'à la technique et aux réalisations. Là encore apparut un de ces paradoxes qui choquent et gênent dans toute l'histoire de la démocratie allemande : à Weimar, quelque dix-huit mois auparavant, les mêmes hommes avaient protesté de leur attachement à une Allemagne unitaire; le danger spartakiste[1] et communiste passé, le feu de paille de l'enthousiasme républicain meurt, et, à dater de 1921, toutes les élections marquent le déclin des partis républicains. Les exigences fédéralistes renaissent, se choquent, mêlées aux passions de partis et aux illusions déçues : en 1921, les Pays ont vu le fonctionnement des nouveaux impôts et du système entier; la rancune des Etats du Sud dépossédés de leurs privilèges, l'humiliation de la Prusse réduite au simple rang d'Etat ordinaire, sont les ferments de l'agitation contre l'hégémonie impériale. Toujours est-il qu'à suivre attentivement la discussion de Würtzbourg, on aperçoit la critique orientée en deux directions : celle du point de vue matériel, des revenus ou des parts à laisser aux Pays et Communes en couverture de leurs dépenses courantes; celle de technique, des rouages de l'administration fiscale propre à l'Empire, qui doit être séparée, plus qu'elle ne le fut d'abord, de l'autre point de vue.

1. *Le point de vue matériel.*

Comme Erzberger l'exposait à l'Assemblée nationale, il est impossible de réaliser un système satisfaisant aux aspirations de tous.

1. Sur le mouvement spartakiste, v. Ch. Andler, *La décomposition politique du socialisme allemand*, Paris, 1919, p. 229 et s.

A. En considération de l'histoire et de l'économie, Erzberger avait construit un système homogène et unitaire, donnant aux Pays, en place de leurs droits propres, comme ressources principales, les virements.

A son encontre, sous le prétexte de ne pouvoir couvrir leurs dépenses, les charges excédant les allocations et celles-ci étant trop contingentées dans leur mode d'emploi, les Pays présentèrent leurs doléances et réclamèrent la mutilation du système. L'impôt sur le revenu devait, par retour au système von Miquel, leur être abandonné : *a*) pour des raisons historiques, parce qu'avant la guerre il représentait le pilier de soutien de leurs finances; *b*) pour des raisons d'utilité, parce que c'est le seul impôt donnant des rentrées suffisantes pour faire face à leur programme particulier; *c*) pour des raisons d'opportunité, parce que, la plus grande partie des rentrées faisant l'objet de rétrocession aux collectivités inférieures, son abandon complet ne serait pas un grand sacrifice pour les finances impériales. Le fond de ces réclamations ne tendait à rien moins qu'à ruiner toute l'œuvre législative du cabinet Bauer; ce qui eût peu compté aux yeux des Pays, si une campagne d'opinion, fort habilement menée de concert par les partis gouvernementaux et la presse populiste, n'eût soulevé et défendu un autre point de vue : cette campagne, retournant contre les ministres locaux leurs propres arguments de la territorialité de l'impôt, faisait remarquer que l'impôt sur le revenu dans ses deux variétés représente le type même de l'impôt que la loi peut régler de façon générale et uniforme pour tout l'Empire[1].

Il est curieux de remarquer qu'en fin de compte, les ministres ayant reconnu que l'organisation du système Erzberger était peut-être le seul point sur lequel l'administration nouvelle fût à la hauteur de sa tâche, l'amendement des Pays ait été retiré. Les doctrinaires du particularisme demandèrent alors la restitution par l'Empire du montant de ceux des impôts dont le règlement organique de perception devait dépendre du Pays où ils étaient levés. C'est le cas des impôts qui frappent la propriété foncière,

1. V. à ce sujet, dans la *Kölnische Zeitung* du 1er décembre 1921, un article d'Albert Hensel.

parce qu'il n'est pas possible de fixer des normes à leur perception dans tout le territoire de l'Empire : impôt sur les ventes et aliénations d'immeubles (*Grunderwerbsteuer*), impôt foncier (*Grundssteuer*) et l'impôt sur l'accroissement de valeur (plus-value) des immeubles (*Werzuwachssteuer*). Des raisons identiques furent données à l'appui du retour aux Pays de l'impôt impérial sur les successions (*Reichserbschaftsteuer*), attendu que les modes de transmission sont différents dans tout l'Empire.

B. Les conclusions adoptées par la Conférence sous la direction du président Hermès, ministre des Finances impériales, sont représentatives de la mentalité des Pays. Elles préconisaient :

a) Quant aux recettes : 1° le développement des pouvoirs fiscaux, locaux et communaux; 2° l'élévation du taux de participation au fonds commun;

b) Quant à l'imputation des dépenses (*Lastenausgleich*) : 1° la renonciation de l'Empire à édicter des mesures légales élargissant le cercle d'action des Pays et Communes, sans leur fournir parallèlement le moyen de faire face aux dépenses nouvelles; 2° par adoption d'un système n'imposant plus aucune charge nouvelle aux administrations locales et communales, l'octroi aux fonctionnaires d'une élévation de traitement, l'Empire ayant pris, dans les années 1920 et 1921, l'habitude de telles libéralités avec d'autant plus de facilité qu'il n'en supportait pas lui-même la charge.

A ce même moment, handicapés dans leur développement économique par la baisse de la monnaie, et parce que le système de garantie de la loi de 1920 apparaissait insuffisant, les Pays réclamèrent à la Conférence la restitution par l'Empire des impôts groupés sous le nom d'impôts cédulaires (*Erlragssteuer*), dont ils demandaient à assurer la perception, tandis qu'ils reconnaissaient à l'Empire le droit de réglementation « par lois-cadres » selon la Constitution. Le Gouvernement impérial objectait en retour que, détenteurs des rôles de l'impôt sur la fortune, ses fonctionnaires étaient seuls compétents, alors que les Pays demandaient que la perception et les profits fussent abandonnés à leur propre direction.

Enfin, pour des raisons dissimulées d'intérêt local et de protection de l'économie et du commerce, les Pays réclamaient les impôts sur la fortune et sur l'accroissement de la fortune.

Bref, les vœux et doléances des ministres réunis à Würtzbourg tendaient à la désorganisation du système; ils ne pouvaient aboutir. Le ministère impérial avait d'autres soucis en présence des déficits budgétaires et de la chute du mark, qui commençait. La Conférence resta donc sans portée pratique. Elle demeure comme une étape, et de grand intérêt, dans l'histoire des rapports financiers entre l'Empire et ses organes.

2. *Le point de vue technique.*

En son temps, Bismarck avait repoussé l'idée de se créer une administration fiscale propre, et il s'était servi pour la perception des taxes impériales des fonctionnaires des Etats souverains. La mesure était fort habile en ce que le gouvernement de l'Empereur évitait par là de heurter de front la susceptibilité des membres de la Confédération et se déchargeait de toute responsabilité directe d'exactions ou de tout reproche de rapacité. Erzberger, par sa refonte du droit matériel, tendit à l'organisation d'une nouvelle machine administrative, basée sur le retrait aux Pays de leurs offices, par la loi du 10 septembre 1919. Une imprudence y fut relevée à la base, celle d'avoir cru une organisation nouvelle, créée de toutes pièces, capable de faire ou continuer œuvre utile d'administration dans des Pays foncièrement différents, qui feraient état de coutumes, d'usages et de patois locaux pour l'application d'un système législatif également neuf?

Quoi qu'en aient dit les représentants des Pays, il faut reconnaître que l'administration nouvelle fit un effort notoire pour se mettre au niveau des nécessités. La Cour suprême de finances de Munich joua un rôle très important dans cette heureuse évolution : c'est sa jurisprudence qui fixa la limite entre les contribuables et les différents offices financiers. Si l'administration des finances ne donna pas pendant les années 1920-21 et jusqu'à la veille

de l'inflation les grands résultats qu'Erzberger attendait d'elle, la cause en doit être imputée, non à son essence ou à un vice de sa création (le système de la loi sur les contributions de l'Empire fut presque universellement apprécié), mais au gouvernement Wirth, qui ne s'occupa point à temps des répercussions des fluctuations monétaires sur le domaine fiscal; l'erreur fut, d'ailleurs, partiellement corrigée par les décrets-loi de 1923 posant de nouvelles bases à l'administration fiscale.

A. Les revendications des Pays, formulées à grand bruit, pour la restitution aux Pays des impôts alors donnés à l'Empire, heurtent une saine appréciation de l'Allemagne de 1923 et de sa situation générale. Contre elles plaidaient deux ordres de raisons. Le bon sens indiquait que, quelles qu'eussent été les erreurs commises en 1919, il était peu avantageux de renverser toute la machine administrative nouvelle qui, forte de l'expérience et des erreurs passées, commençait à être utilisable. D'autre part, la détresse financière commandait le maintien du *statu quo* : renverser pour rétablir coûte toujours cher, sans jamais porter en soi l'assurance d'un succès ou d'un progrès. Or, en 1920, toute dépense nouvelle apparaissait comme un crime aux yeux du ministre des Finances, conscient des charges, de leur étendue angoissante, de leur immensité non jaugeable : à cette date où le mark était encore une devise cotée[1], si la stabilisation de la devise allemande avait été possible, le budget du Reich eût présenté un poste de 8 milliards de Mark pour le seul service de la dette, sans compter, en capital, 123 milliards à payer au seul titre des réparations.

B. Les revendications des Communes, pour être moins tapageuses, ne s'élevaient pas moins denses, au demeurant assez vives. Leur valeur propre en tant que doléances vient de la place très importante que les communes occupent dans le droit public allemand et de leur rôle primordial comme organes de l'administration centrale. Elles étaient collectées et recueillies par la *Journée des Villes alle-*

1. Au 15 janvier 1921, le dollar cote contre mark 66,8 à Berlin : V. K. Elster, *op. cit.*, p. 434.

mandes[1] : par une des bizarreries du système de Weimar, héritage d'un ordre de choses qui était parfaitement conciliable avec la Constitution de 1871, les communes ne possèdent aucun organe consultatif ou représentatif auprès du gouvernement impérial, alors que la guerre et les difficultés de la paix ont donné à l'Empire le droit consacré à l'article 14 de la Constitution, de leur imposer

1. La Journée des Villes allemandes (*der deutsche Städtetag*) appartient au cercle de ce que l'Allemagne nomme les groupements de couronnement de l'économie, du commerce ou de l'industrie (*die Spitzenverbände : Reichsverband der deutschen Industrie, Deutscher Industrie und Handelstag, Zentralverband der deutschen Industrie...* etc.), qui jouent un rôle considérable dans l'Allemagne contemporaine (V. Max Hermant, *Les paradoxes économiques de l'Allemagne moderne*, Paris, 1931, p. 112 et s.), et dont l'influence progressive depuis 1919 a contribué fortement à former l'un des éléments de la physionomie propre de l'Allemagne nouvelle.

La *Journée des Villes allemandes* a été fondée en 1905, par les représentants de toutes les villes de l'Empire de plus de 25.000 habitants, dans le but de défense, d'étude et de représentation des intérêts communaux. Le groupement toutefois ne présentait aucun caractère officiel. Son influence s'est accrue après la guerre, où, tout en conservant son caractère de groupement privé, son rôle est devenu prépondérant dans toutes les questions touchant l'organisation ou la législation de matières municipales ou communales. Entraînée par le mouvement général de cartellisation et de rationalisation, l'organisation interne du groupement a été modifiée dans le sens d'une plus large intégration : non seulement, dès 1921, le droit d'adhésion comme membre ordinaire fut étendu *ipso jure* aux villes de plus de 10.000 habitants, et éventuellement à celles de moins de 10.000, mais toute une série d'organismes locaux similaires a été rattachée à titre corporatif : les neuf *Landesstädtetage* (Bavière, Bade, Mecklembourg, Oldenbourg, Wurtemberg, Saxe, Thuringe, Brunswick, Hesse), les douze *Provinziallandtage* correspondant aux douze provinces de Prusse.

D'après des chiffres valant pour décembre 1928, le *Städtetag* comprenait 281 membres ordinaires (villes de plus de 10.000 habitants), soit 25.189.584 habitants; 18 membres extraordinaires (villes de moins de 10.000 habitants), soit 72.985 habitants ; 894 petites villes membres des groupements intégrés, soit encore 5.294.816 habitants, soit au total 30.557.385 habitants représentés.

Outre l'action directe de ses dirigeants sur les conseils gouvernementaux, la *Journée des Villes* joue un rôle consultatif prépondérant, soit par les discussions et les rapports présentés lors de chaque réunion annuelle plénière, tenue en présence de représentants de l'Empire et des autorités locales, soit par les résolutions qui y sont votées et transmises au gouvernement impérial sur des sujets touchant au Compromis, soit par les résultats d'enquêtes menées par ses commissions d'études.

L'organe mensuel de la *Journée des Villes* est *Der Städtetag, Mitteilungen des deutschen Städtetages*, éd. Heymann, Berlin, sans compter la série des études paraissant périodiquement dans les *Schriftenreihe des deutschen Städtetages*.

En marge de ce groupement, le *Preussische Städtetag*, fondé en 1896 a conservé son autonomie, tandis qu'en 1926 a été créé le *Reichsstädtebund* pour les villes de moins de 10.000 habitants.

V. Kampmann, *Die kommunalen Spitzenverbände und die Selbstverwaltung*, thèse, Cologne, 1932, p. 7 et s.

des charges et obligations, en les liant par son pouvoir de législation.

Cependant les communes, particulièrement les communes urbaines, se savaient fortes du rôle très important qu'elles ont toujours joué dans la vie administrative allemande. L'importance de la commune, qu'elle soit urbaine ou rurale (*Stadtgemeinde* ou *Landgemeinde*), est, en effet, un produit de l'histoire, d'une évolution dont le XII^e^ siècle marque le point de départ, les luttes de l'indépendance du XIII^e^ siècle et la Conférence de 1388 entre princes et municipalités les étapes, et où tout le système des libertés acquises (*Stadtsluft macht frei*) fournit la base des réformes prussiennes de 1808, créatrices des règlements municipaux et de l'organisation communale actuelle, compte tenu des retouches faites en 1831[1].

Les Communes émirent donc des protestations, en s'attaquant principalement à deux ordres de facteurs :

a) D'abord aux Pays tels que les lois de 1919-20 les avaient faits, vides de forces, fantômes du passé. Aussi bien le caractère héraldique et ce sacrifice vain à l'histoire ont-ils été la seule raison de fait devant quoi a dû s'incliner l'idée centralisatrice des ministres impériaux, leur dessein de rationalisation : malgré le déficit de leurs budgets et l'opportunité de la rationalisation, les Saxons, Prussiens, Badois, Bavarois tiennent à leur drapeau fédéral et leurs privilèges; dès lors, l'organe « parasitaire » qu'est le Pays (*das Land*) est reflet de cet état d'esprit et l'un des paradoxes de l'actuelle Allemagne. Des renseignements intéressants et une confirmation de cette vue sont dans un rapport du D^r^ Becker, président de la Ligue de l'industrie allemande : « Trop d'organismes vivent sur le dos du contribuable; dans la mécanique allemande les Pays sont de vrais parasites. Leur existence actuelle comme organes administratifs ne correspond qu'à un sentiment de respect historique du passé; mais c'est,

1. V. sur l'importance des communes : Brunner-Schwerin, *Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte*, Munich, 1930, p. 165; K. Hegel, *Städte und Gilden der germanischen Völker im Mittelalter*, Leipzig, 1891, 2 vol.; S. Rietschel, *Markt und Stadt in ihrem rechtlichen Verhältniss*, Leipzig, 1897; R. Sohm, *Entstehung der deutschen Städtewesens*, Leipzig, 1890.

au demeurant, luxe coûteux. Ils prennent des décisions et laissent le soin de l'exécution et de l'apport des deniers aux Communes; ce qui est particulièrement choquant. L'Empire doit trancher ce dualisme et y remédier par émission de lois-cadres ». Pareille situation faisait émettre aux Communes deux ordres de prétentions : l'un général, de retour à l'autonomie ancienne; l'autre plus particulier, de création d'un organe ou lien quelconque qui mît directement en rapports les organes inférieurs avec les organes ministériels centraux; tous deux dirigés plus contre l'hégémonie des Pays que contre la tutelle impériale;

b) Ensuite aux buts et aux moyens. Le retour aux principes anciens de l'autonomie, sa réalisation dans le sens de l'autonomie financière par restitution du droit aux taxes additionnelles, constituait une attaque directe aux prétentions impériales. Réduites dans leurs recettes, les Communes voyaient par l'action des lois d'Empire leur domaine d'action s'accroître considérablement, et son financement rester irréalisable avec la part rétrocédée par les Pays (récupérant leurs pertes par des réductions de bonifications aux Communes), souvent très congrue, impossible à faire taxer par l'Empire; ce pourquoi elles réclament avec force la restitution du droit de taxes additionnelles aux impôts directs comme le seul moyen de salut pour elles. Le moyen heurtait trop directement les lois d'Empire pour être admis. La réforme était de trop fraîche date pour que les moyens et arguments contre elle fussent sûrs; mais le courant d'opinion qui devait emporter le système était en voie de se fortifier, et il lui allait suffire de la période trouble de l'inflation commençante pour se développer et devenir dangereux.

A chaque renouvellement de l'accord financier, la presse fera entendre la voix des Communes pour réclamer un nouveau compromis matériel, qui leur permît des finances plus élastiques, les déliât ainsi des perpétuels recours en cas de déficit à la caisse impériale, et leur rendît le moyen de faire voter par leur conseil municipal un supplément de taxes correspondant aux déficits à couvrir. Or, recourir à l'aide de l'Empire, c'était lui ouvrir un droit de contrôle sur l'emploi des sommes avancées

et par là-même sur tout le budget communal; et la soumission était grandement désagréable aux maires de carrière du régime municipal allemand (hommes souvent très capables), insupportable à un Bavarois, un Saxon ou un Wurtembergeois : politique de clocher évidemment, paradoxale, sinon risible ou inintelligible pour quiconque n'a pas longuement vécu dans ces pays; mais élément psychologique, d'une importance capitale pour l'histoire et l'économie de l'Allemagne de Weimar, résultat de la formation du peuple germanique et de sa haine pour la souveraineté de la Prusse.

En tout cas l'ensemble de ces réclamations allait se heurter à l'opposition tenace des divers gouvernements, indifférents à la bigarrure du système fiscal, nettement hostiles à la reconstitution des oasis fiscales qui empoisonnèrent la mécanique fiscale de von Miquel.

1. V. H. Goldschmidt, *Das Reich und Preussen im Kampf um die Führung*, Berlin, 1931, p. 126 et s.

Section deuxième.

La loi du 23 juin 1923 et la période de l'inflation.

Plus forte, plus efficace encore que le particularisme des Etats, une cause de nature économique et politique allait s'ajouter à celles existant déjà pour provoquer la faillite du système Erzberger. Bien entendu, il faut se défendre d'attribuer à cette ruine une cause unique, surtout quand cette cause est l'inflation. L'inflation allemande de 1922-23 demeure pour ceux qui ne l'ont pas vécue sur place un irréalisable. Nous nous défendons également de vouloir faire coïncider l'inflation et la chute du système fiscal avec l'année 1923 : l'inflation, phénomène économique, a commencé avec le cours forcé et la guerre; l'inflation, phénomène psychologique, a commencé en automne 1922 et devait durer une année environ.

A. Lors de la publication de la loi du 30 mars 1920, le budget allemand, malgré la chute du mark, était établi sur une base monétaire presque solide. Il ne nous appartient pas de retracer ici les raisons et étapes de glissement[1]. Il nous suffit de rappeler que le budget de 1920 se clôt avec 67 milliards de Mark de déficit, celui de 1921 avec 87, et que, dans ces conditions, l'un provoqua la chute d'Erzberger, l'autre celle de Wirth, et qu'à dater de ce moment il est difficile de séparer la part du particularisme de celle revenant à la politique pure dans la lutte autour des lois fiscales. On est en droit de s'étonner qu'aucune mesure sérieuse n'ait été prise pour essayer d'obvier à la chute de la devise; il faut, à coup sûr, reconnaître que les raisons de découragement se sont aggravées depuis la mise en vigueur

1. V., outre l'ouvrage déjà cité de K. Elster, dans le *Jahrb. d. öffent. Rechts*, t. XIII, 1925, l'article de A. Hensel, *Die Entwicklung des deutschen Steuerrechts in den Jahren 1923 und 1924*, p. 359. Rpr. J. Seydoux, *De Versailles au Plan Young*, Paris, 1932, p. 104 et 129 et s.; A. Fourgeaud, *La dépréciation et la revalorisation du Mark allemand*, thèse, Nancy, 1926.

de la loi du 30 mars 1920. Le prélèvement sur le capital pour parer à la détresse de l'Empire a échoué. Dès 1920 se fait sentir l'impossibilité d'harmoniser l'accroissement réel des besoins du triple groupe des finances allemandes avec la chute et la pulvérisation virtuelle des rentrées fiscales[1]. L'effort de la loi d'apaisement fiscal du 8 avril 1922 demeure vain : la gestion saine des finances qu'avait entrevue Wirth au début de son ministère n'est bientôt plus qu'une utopie; les partis redoublent d'agitation, la haine des anciens Etats s'avère de jour en jour croissante contre l'organisation d'Erzberger ; l'effondrement des finances publiques, l'assassinat de Rathenau après celui d'Erzberger, l'impuissance à agir paralysent Wirth, qui se cramponne à une dernière possibilité : l'emprunt forcé, expédient souvent inopérant, toujours dangereux. La loi, dite *Zwangsanleihe*, du 20 juillet 1922, prévoyait 70 milliards de rentrées; les rentrées réelles ne furent que de 500 millions. Ce lamentable échec[2] fut considéré comme la condamnation dans l'œuf de toute manœuvre intérieure pour soutenir la devise nationale. Ainsi, condamné et laissé à lui-même, le mark va commencer sa « chute verticale », prenant bientôt figure de catastrophe, et sanctionnée par la loi du 22 décembre 1922[3].

B. L'année 1923 s'ouvre donc sous les plus sombres auspices. La perte de valeur du Mark réduit les rentrées des Pays à zéro, tandis que le chiffre de leurs besoins va toujours croissant pour atteindre des sommes astronomiques. L'étroitesse du système Erzberger, conçu pour une période économique normale, ne laisse qu'une voie de salut aux Pays, celle de l'article 54 de la loi d'Empire du 30 mars 1920. Les demandes de secours au Trésor impérial, chaque semaine, augmentent en raison directe de la chute de la devise; or, l'Empire est, lui aussi, complètement démuni, affaibli, par l'occupation et la résistance passive; la situation du Trésor n'est certainement pas plus enviable que

1. Hjalmar Schacht, *Die Stabilisierung der Mark*, Berlin, 1927, chap. 2 et 3, p. 41 et s.
2. Cf. *Die Reichsbank 1901-25*, Berlin, 1925, 2e partie, le tableau XII, p. 29 et 1re partie, p. 106.
3. *Ibid.*, p. 120.

celle des Communes. Tout le système des lois fiscales établi par les textes d'avril et juillet 1922 va être arrêté, freiné; car le Gouvernement impérial s'est aperçu que les frais de perception dépassent les sommes recouvrées. Il use, dès lors, de l'inflation comme d'un moyen normal, raie d'un trait de plume la limite normale d'émission et répond à chaque nouvelle demande de soutien par l'émission de billets sans couverture. Généreux à peu de frais, l'Empire accorde ses subsides sans compter; Communes et Pays sont noyés dans ce crédit-papier : des routes, des piscines, des stades, des maisons s'élèvent; l'urbanisme ne coûte à l Etat que les frais d'impression du papier-monnaie, et le seul facteur de gêne sera le manque de temps de dépenser. Sous le couvert de la loi du 17 juillet 1922, les Pays, Communes et Unions de Communes émettent eux-mêmes leur monnaie; mais, la chute de l'étalon allant plus vite que l'imprimerie, la gêne reprend, et, comme le compromis n'existe plus qu'à l'état purement virtuel, toute activité demeure liée au jeu des subventions impériales.

En vain la loi du 20 mars 1923 essaiera de réadapter l'assiette fiscale à la chute des changes et d'assurer des rentrées réelles. On assiste alors à un phénomène étrange : tandis que les ressources de l'Empire disparaissent, la loi du 23 juin 1923[1] (modifiant celle du 30 mars 1920) apporte un nouveau règlement des rapports financiers entre l'Empire et ses organes inférieurs dans le sens d'un appauvrissement des caisses centrales. Ce texte se rattache aux conclusions de la malheureuse Conférence des ministres des Finances à Wurtzbourg, en 1922. Depuis cette date le projet traînait dans les commissions ministérielles et parlementaires. Le Conseil d'Empire (*Reichsrat*) fut saisi, le 16 novembre 1922, du projet officiel de la loi et des motions votées à Wurtzbourg ; il leur donna son assentiment, tout en réservant le point de savoir si la nouvelle organisation prévue par le projet allait satisfaire exactement aux desiderata des Pays. L'adoptant, il expliquait qu'à son avis le texte était seulement provisoire, et il maintenait la force de toutes ses revendications. Avec cet

1 *RGBl*, 1re partie, p. 483.

avis[1], débute la série des règlements provisoires conclus à chacune de ses échéances. La loi du 23 juin 1923, consacrant pour la première fois le titre officiel de loi de compromis fiscal (*Finanzausgleichsgesetz*)[2], modifie les pourcentages virés sur fonds commun, dans la proportion suivante :

1. Impôt sur le revenu et impôt sur le revenu des sociétés	75 %
2. Impôt sur le chiffre d'affaires	25 %
3. Impôt sur les ventes et aliénations d'immeubles	100 %
4. Impôt sur les automobiles	50 %
5. Impôt sur les paris et les courses	100 %
6. Impôt sur les successions	20 %

Outre les deux impôts nouvellement créés et tombant dans le fonds commun, les modifications aux taux de participation, toutes accroissant la part des Pays, avantagent considérablement les organes inférieurs de l'Empire. A condition toutefois que les impôts rentrent et soient calculés et payés en une monnaie réelle.

a. La participation aux rentrées des deux impôts sur le revenu (impôts fondamentaux et les plus productifs) passe de 2/3 à 3/8, avec charge pour les Pays de faire bénéficier d'une part de leurs bonifications les Communes et Unions de Communes de leur ressort. Mesure très importante, mais n'allant pas jusqu'à armer les collectivités communales d'un droit de recours contre les Pays et par devant une juridiction impériale en paiement de leur dû. La répartition devait être faite selon un forfait, d'après une clé (*Verteilungsschlüssel*), le système de calcul d'après le chiffre de la population communale n'ayant pas donné les résultats attendus sous le régime de la loi de 1920. Finalement les Communes restaient sans droits et sans défense à l'encontre des volontés des administrations locales.

1. C'est sur cette intervention que la loi prévoit les 23 juin 1923 et 31 mars 1925, comme dates limites d'application.

2. La loi portant modification à la loi sur les impôts de Pays (*Gesetz zur Anderung des Landessteuergeselzes vom 30. Marz 1920*), en date, elle aussi, du 23 juin, prévoyait en son article VII (*RGBl.*, 1re partie, p. 493) : « Le ministre impérial des Finances sera autorisé à promulguer dans le *Bulletin des lois* (*Reichsgesetzblatt*) le texte de la loi sur les impôts de Pays, modifié dans le sens de l'art. 1 de la présente loi, sous le titre : Loi de compromis financier entre l'Empire, les Pays et les Communes (*Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Länder und Gemeinden*)... »

La promulgation eut lieu le même jour (*RGBl.*, 1re partie, p. 494).

b. Le chiffre de population n'était pas, d'ailleurs, complètement abandonné comme base de calcul. S'agissant de la participation communale aux rentrées locales sur l'impôt du chiffre d'affaires, le texte impérial, transgressant le droit traditionnellement reconnu aux Pays de la fixer de façon discrétionnaire, créait en faveur des Communes un droit égal à 15 % (au lieu de 5 % auparavant) des bonifications des Pays. Sur cette base, et après ventilation faite suivant les rentrées de l'exercice précédent calculées eu égard au chiffre de la population, le système devait fonctionner; dans la pratique, il s'affirma si compliqué qu'il ne trouva jamais d'application; le décret-loi du 14 février 1924 le supprima pour revenir à la détermination libre par les autorités locales.

c. Le texte ne fixait pas de mode de distribution quant aux autres ressources. Pour l'impôt sur les ventes et aliénations d'immeubles, l'indépendance des autorités locales trouva une limitation dans l'obligation de bonifier un minimum de 50 % à leurs Communes, celles-ci étant, de leur côté, habilitées, avec l'autorisation des Pays, à lever pour leur propre compte des taxes additionnelles, parallèlement à celles levées déjà par les Pays. L'Empire avait toutefois la prévoyance de limiter le montant des taxes additionnelles à 2% ou 4 % de la valeur de la matière imposable, selon que le Pays lèverait ou non, ainsi qu'il en était libre, l'impôt spécial sur les plus-values de la fortune.

d. L'importance de la loi d'Empire tenait moins aux diverses modifications qu'elle apporta au droit fiscal matériel qu'à l'introduction qu'elle consacrait de deux nouveaux éléments dans la composition du fonds commun : l'impôt sur les paris et les courses et l'impôt sur les automobiles. Au travers des longues discussions qui s'élevèrent à ce sujet peut être dégagé le caractère non-impérial de ces levées : la participation des virements entre les divers Pays se basait mi-partie sur le chiffre des rentrées locales, mi-partie sur le chiffre de la population; la complexité de ces prescriptions était le reflet des luttes et des réclamations particularistes. Toujours est-il que l'Empire, au cas d'abandon total par lui d'une source de rentrées, se réservait

4 % comme indemnité correspondant aux frais de la perception assurée par ses fonctionnaires; les Pays pouva ent toutefois éviter cette perte en assurant par eux-mêmes la levée de l'impôt; ainsi firent la Prusse, la Saxe et Anhalt.

Tels furent les changements apportés à la face positive (celle des chiffres et des taux) du compromis; dans l'esprit de la loi, les concessions impériales allaient beaucoup plus loin : les modifications au règlement des compétences et à la répartition des charges (face négative du compromis) font apparaître à la charge de l'Empire un très notable allégement et acceptation des charges financières des Pays. Faut-il y voir — avec raison, il semble — la prolongation de cet état d'esprit maladif qui fit vivre les Allemands pendant toute l'année 1923 « dangereusement et au jour le jour », ou bien une politique, parallèle à celle des prêts et avances énormes faites aux industriels et syndicats de la Ruhr, pour permettre la résistance passive?

Section troisième.

Les suites de l'inflation et la réforme par décrets-lois.

L'année 1923 demeure dans la mentalité allemande celle de la guerre de la Ruhr et surtout de l'inflation, l'année noire, l'année sans monnaie. L'automne cependant apporta la guérison.

A. La réforme fiscale d'Erzberger, avec la dépréciation du mark, avait sombré à l'application : les impôts rentrant ou ne rentrant pas, les caisses impériales engorgées de papier et, au demeurant, vides, ce fut la ruine du système. Cependant l'idée-mère d'Erzberger avait triomphé : les Pays sont réunis définitivement à l'Empire. La faillite de l'œuvre n'est donc que partielle. Au milieu du chaos, les gouvernements sont impuissants : là où s'étaient brisés Wirth et Erzberger, se brisa également Hilferding; abandonné par les partis du centre, battu en brèche par les représentants des Pays du Reichsrat, les extrémistes et la grande industrie, le cabinet Cuno tombe[1]. Après un premier échec, Gustav Stresemann revient au pouvoir, le 7 mars 1923, avec Luther comme ministre des Finances. Le plus grand désordre règne en Allemagne : la Prusse et la Bavière utilisent la misère sociale et financière pour nuire à l'Empire. Au début de l'automne, le gouvernement estime l'heure venue des grandes réformes, celle de la devise devant être le premier pas vers celle des finances et du compromis : de fait, au mois d'octobre, la proportion des rentrées fiscales par rapport aux dépenses impériales est de 0,12 %, et la situation des Pays est entrée dans une phase aiguë. Rien donc que de très naturel à ce qu'au début de son ministère, dans un discours dit « déclaration de vérité », le Dr Luther expose la situation désespérée des finances, annonce les moyens les plus draconiens pour

1. Cf *Les Papiers de Stresemann* (traduction française de Bloch et Roques) Paris, 1932, t. I, p. 51.

sauver l'Etat qui est dans une misère criante, recommande les restrictions, de toutes façons; au tréfonds de la pensée du ministre transparaît la préférence ou la volonté, comme moyen le plus sûr, de profondes modifications des rapports de l'Empire avec les Pays et les Communes tels que les lois de 1920 et 1923 les avaient établis.

Obéissant à la pression de la Confédération impériale de l'industrie allemande[1] (*Reichsverband der deutschen Industrie*), le nouveau gouvernement va rendre aux Pays une partie de leur autonomie financière. Son programme est clair. Sans entamer l'unité de l'Empire, gage et garantie d'un règlement rapide de la question des réparations, ni celle de l'administration fiscale, il faut jeter du lest et rendre aux collectivités, aux membres de l'Empire, certaines sources de ressources : la responsabilité impériale en sera allégée d'autant. Le gouvernement central est grevé de soucis et de dettes; ses moyens sont fortement réduits par l'inflation et surtout l'occupation : il perd une grosse part de ses recettes douanières (de 1/7 à 1/6), toutes les taxes de consommation levées dans les zones occupées (30 % de la taxe sur les cigarettes, 20 % de celle sur l'eau-de-vie), les impôts sur la bière, le vin et le tabac, pris en gage par les Alliés, les bénéfices des chemins de fer et une partie des rentrées de l'impôt sur la fortune. D'autre part, il est « sucé » par les Pays qui vivent de sa poche; Luther espère faire jouer la loi de la responsabilité propre et les forcer à plus d'économies en leur créant un domaine de recettes propres. Cette idée se retrouve, adaptée et fortement exprimée, dans le rapport de l'Agent général des paiements des réparations pour la première année d'application du plan et le budget de l'exercice 1924-25[2] comme voici : « Bien que le Reich soit chargé de l'administration d'impôts précédemment recouvrés par les Etats souverains, il est dans l'obligation de réserver à ceux-ci la majeure partie du produit de l'impôt sur le revenu, par exemple. Les Etats (*Länder*) remplissent en totalité ou en partie un grand nombre de fonctions du gouvernement cen-

1. Cf. M. Hermant, *op. cit.*, p. 118.
2. Rapport du 13 novembre 1925, p. 48.

tral. Aucun principe n'établit clairement de rapports entre les ressources et leurs obligations. Lorsque les Pays se trouvent dans une situation obérée, ils réclament du Reich des subventions plus considérables (sous la forme d'une élévation du pourcentage du produit des impôts), exactement comme les Communes nécessiteuses demandent de leur côté une aide financière plus forte. On s'est inspiré jusqu'à présent, dans ce domaine, d'un opportunisme purement politique ou administratif plutôt que de sains principes financiers. Le Reich peut, ou bien céder à la pression exercée sur lui en vue d'obtenir un pourcentage de subvention plus élevé, ou bien... accorder aux Etats le droit d'exploiter pour leur propre compte certaines ressources fiscales. Le contrôle exercé par les Etats sur les Communes est tout aussi peu satisfaisant. Il est presque impossible de se rendre compte de ce que coûte actuellement l'exercice d'une fonction gouvernementale quelconque, en raison de la division des attributions entre ces trois entités constitutionnelles et en l'absence de statistiques financières complètes et bien établies pour les Etats, et plus encore pour les Communes. »

De fait, autorités locales et communales ont pris l'habitude de dépenser sans compter, habituées à voir leurs déficits couverts par des aides ou subsides extraordinaires de l'Empire. Le compromis n'ayant plus de base, Pays et Communes, parce qu'ils dépendent du bon vouloir impérial, sont cantonnés, acculés à mendier aux caisses centrales; ce dont ils semblent s'accommoder fort bien et qui, les empêchant d'établir toute sorte de budget, ouvre la porte à toutes leurs dilapidations. Outre les siens, l'Empire entretient 2/3 des fonctionnaires locaux et communaux, sans avoir le moyen d'en contrôler le nombre ou les traitements.

B. Il est certain qu'en de telles conditions il était impossible d'avoir de saines finances[1]. Sans l'amenuisement du mark, le système de la loi de 1923 eût craqué depuis longtemps; avec une monnaie saine la solution devait rapidement intervenir. A côté de Stresemann, les grands partis politiques et groupes économiques s'emparent de la

1. V. un article de von Laer, dans la *Kölnische Zeitung* du 4 janvier 1924.

question et ils en font un tremplin pour la politique électorale : tous s'accordent à déclarer que les difficultés financières et l'appauvrissement financier des Pays viennent du traité de Versailles et de l'occupation de la Ruhr; mais, hors cet argument de succès facile sur les grandes masses, ils savent que le mal est profond, et que ses causes sont plus graves et dépassent les prescriptions des lois de 1920 et 1923. Le mal, c'est, pour l'Empire comme pour les Pays, le fait que les recettes ne suffisent plus à couvrir les dépenses; l'équilibre des budgets n'est plus que souvenir; trois problèmes se posent : l'adaptation des dépenses autant que possible à l'actuelle fortune des Pays et des Communes, le besoin de fonds qui fait pressentir une nouvelle taxation du capital, la nécessité de créer une base aux évaluations fiscales tant pour l'assiette de l'impôt que pour le jeu du compromis fiscal.

Un coup de force, du moins une série de coups de barre, était utile dans tous les domaines. La réforme fiscale apparaissait comme l'une des faces de la réforme économique : à l'heure même où la devise nationale ne servait plus à aucune transaction, c'eût été une erreur de chercher un moyen de salut dans l'élévation du taux d'imposition, moins pour cette raison, de science financière banale, qu'au delà d'un certain taux d'incidence il ne peut être enregistré que des diminutions fiscales que du fait qu'en cette fin d'année 1923 l'Allemagne ne possédait plus d'étalon pour mesurer la fortune et son imposition. La nation entière souffrait de cet état d'impuissance d'un gouvernement tout aussi incapable de limiter ses pertes que d'assurer ses rentrées. En face de ce désordre, l'Empire demeurait débiteur des Alliés, débordé, maintenant l'argument de ses charges politiques pour se défendre de ceux qui, alléguant l'Empire de Bismarck, contestaient l'utilité et les raisons de prééminence des finances impériales sur les finances locales et dont beaucoup accusaient le dualisme d'être une source de gaspillage et de stériles rivalités.

Une fois la stabilisation de la monnaie assurée[1] par le

1. On se souvient qu'en vertu des pleins pouvoirs dont le Cabinet Luther avait été investi par la loi du 13 octobre, la stabilisation du mark se fit en trois étapes : le décret-loi du 13 octobre 1923 qui créait la nouvelle banque

décret du 20 novembre 1923, le cabinet Stresemann se retrouva en face de deux problèmes : la revalorisation et la réforme fiscale, cette dernière d'autant plus facilement réalisable que la loi de compromis arrivait à échéance. La question de la revalorisation intéresse peu la question des finances internes; aussi peut-elle rester en ce travail fort au second plan.

C. Comme son parti, — le parti populiste allemand (*deutsche Volkspartei*), successeur du parti national et libéral d'avant la guerre, coalition des grands industriels conservateurs et redevable de son titre à la propagande électorale de janvier 1919, — Gustav Stresemann était gagné à l'idée d'un retour à l'autonomie financière des Pays et des Communes, sans atteinte aux « dogmes » de l'Empire unitaire. Dans la déclaration ministérielle du 6 octobre, il déclare : « Le Gouvernement approuve les déclarations ministérielles du précédent ministre des Finances (Dr Hermes), tendant à rendre l'autonomie administrative et financière aux Pays et Communes. L'Empire doit, à l'heure actuelle, non seulement faire face à ses propres dépenses; mais il a encore à assurer une partie de celles incombant aux Pays, sans avoir, toutefois, le moyen de contrôler avec efficacité comment les Pays et Communes utilisent ses virements. D'après les vues du Cabinet, toute solution efficace est subordonnée à une modification des relations Empire, Pays et Communes. Ceci implique la réintégration des Pays dans leur pouvoir propre d'assurer directement la couverture de leurs dépenses fiscales spéciales. Les Pays doivent être, par l'abandon absolu (à leur trésorerie) d'impôts, mis à même de faire face à leurs dépenses. L'Empire en sera allégé et retrouvera la possibilité de vivre avec le seul souci de son budget personnel... »

d'émission (*die Rentenbank*) et introduisit par le canal de cette dernière, la nouvelle devise, le *Rentenmark*; — la proclamation du *Reichsbankdirektorium* offrant d'échanger des dollars contre des mark-papier au cours fixe de 1 à 4,2 trillions, le 20 novembre; — enfin, le 14 décembre la nouvelle déclaration et l'offre d'échange de *Rentenmark* contre mark-papier : 1 à 1 trillion (en allemand billion), la proportion était alors 1 trillion mark papier : 1 mark-or : 10/42 dollar; 1 rentenmark. Cf. Schacht, *op. cit.*, p. 83 et s.; V. K. Elster, *op. cit.*, p. 211 et s.; V. également W. Oualid, *Leçons sur la monnaie et les problèmes monétaires*, Paris, 1927, p. 202 et s.

C'est dans cette voie que le troisième décret-loi fiscal du 14 février 1924[1] réalisa un progrès notoire, la première atteinte aux théories Erzberger, en consacrant une scission formelle de l'unité fiscale et des revenus fiscaux entre l'Empire et ses collectivités membres, en rendant à l'activité des Pays et Communes certains domaines que, sous le coup de la dévalorisation et précédemment de la révolution, l'administration impériale avait accaparés. Dans la rédaction des décrets-lois, le Gouvernement avait fait siennes une part des revendications émises par la Conférence des ministres des Finances lors de la réunion de Wurtzbourg, touchant le plan d'économies à réaliser et des concessions à faire. L'article 42 du troisième décret-loi étend le champ d'activité des administrations locales dans le sens de leurs désirs et de leurs revendications historiques : assistance publique, éducation, écoles, police. Abandonnant l'administration, l'Empire n'en conservait, d'ailleurs, pas moins, en vertu des principes généraux du droit public, son droit supérieur de légiférer et son droit particulier de contrôle.

Au même temps où, par paliers, ses articles 14 et 39 supprimaient les aides financières et subventions au traitement des fonctionnaires locaux (ces prestations, au 1er février rétroactivement réduites de 50 %, au 1er mars ramenées à 25 %, disparaissaient le 1er avril), le troisième décret-loi donnait aux Pays le moyen de faire face aux dépenses nouvelles. L'article 26 institue et conditionne le régime nouveau :

a) Autorisation est donnée aux Pays de lever une « taxe de revalorisation sur les biens-fonds bâtis[2] ». A ce sujet, le 14 février, Luther déclarait au Reichstag que, s'il avait refusé de se rendre aux sollicitations parlementaires réclamant en faveur des Pays et des Communes le droit de

1. Les deux premiers, en date des 7 et 19 décembre 1923, prévoyaient le paiement immédiat des impôts calculés sur la base du mark-or. Cf. les textes du 3e décret-loi au *RGBl.*, 1re partie, p. 74 ; le compte rendu de la discussion politique et parlementaire sur la loi des pleins pouvoirs (*Ermächtigungsgesetz*) et les décrets-lois, dans *Les Papiers de Stresemann*, déj. cit., p. 97.

2. Cette taxe *Zum Geldentwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken* est plus généralement désignée sous le terme de *Hauszinssteuer*, impôt sur les loyers. Cf. *infra*, p. 376 et s.

lever des centimes additionnels sur le principal de l'impôt impérial sur la fortune (*Vermögensteuer*), c'est que le capital était à la limite extrême de toute imposition, surtout le capital agricole, et que prétendre le taxer encore n'aboutirait qu'à provoquer une fuite de la matière imposable. Cette taxe était, dans la pensée de Luther, essentiellement sociale, en ce sens qu'elle réunissait à un prélèvement extraordinaire sur les bénéfices résultant de l'inflation et de la disparition des hypothèques ou autres droits réels, et représenterait une sorte d'emprunt forcé sur les gains illicites de cette période trouble.

b) Modification est apportée au tableau de participation des Pays (et, par leur canal, des Communes) aux deux sortes d'impôts sur le revenu. L'Empire fit des concessions (art. 39 § 3) dans l'espoir qu'il serait moins souvent fait appel à son aide financière : la part de concours des collectivités fut portée de 75 à 90 %, avec effet rétroactif au 1er février.

c) Réduction est opérée, par contre, de la part sur rentrées de l'impôt sur le chiffre d'affaires (art. 39 § 5) de 35 à 20%, au même temps que suppression est décidée de la garantie, dont jusque-là bénéficiaient les Communes, de 20 % sur les bonifications faites aux Pays. Le texte nouveau laissait toute liberté aux organes locaux de déterminer la part qu'il leur semblerait bon de verser aux collectivités communales.

d) Abandon, à titre de compensation, est fait aux Pays de l'impôt sur les automobiles, pour la totalité, à charge, pour eux, de consacrer la moitié des sommes encaissées aux travaux de la grande voirie, et aussi de la réglementation de cette taxe, qui s'était révélée très délicate et source de beaucoup de déboires. L'impôt n'en continuerait pas moins à être levé par les agents du fisc impérial, distribué entre les Pays moitié d'après le chiffre de la population, moitié d'après la superficie, retenue faite des 4 % considérés comme remboursement des frais de perception.

e) Renonciation au profit des Pays de l'impôt nouvellement créé sur la fréquentation des bourses fut déclarée dans les mêmes conditions (il devait être supprimé par l'ordonnance du 9 décembre 1924), ainsi que de l'impôt sur

les paris et les courses, — cependant que leur recette continuerait d'être assurée par des agents impériaux, à la double fin d'en garantir la régularité et de sauvegarder le droit impérial de contrôle.

f. Retrait du fonds commun fut décidé de l'impôt sur les successions, taxe mort-née, dont la perception ne donna lieu qu'à déceptions et conflits, et dont les rentrées tombèrent provisoirement dans les caisses impériales.

Cet essai de recréer une autonomie financière en faveur des Pays et Communes n'eut, par la force des choses, aucune suite; de même que la réforme Erzberger avait été dépassée par les circonstances, de même l'initiative Luther allait être débordée[1]. Le Gouvernement, sous la pression du déficit budgétaire et plus tard du plan Dawes, à court de ressources, n'allait pas cesser de se décharger sur les Pays et d'accroître par là-même leur détresse, soit indirectement en augmentant les salaires des fonctionnaires (dont il laissait la charge aux organes inférieurs), soit directement en abaissant l'incidence de certains impôts ou taxes locales pour accroître plus facilement les siens propres.

D. Erzberger avait été accusé de violer la Constitution; le gouvernement Stresemann viola de façon encore plus flagrante l'esprit de la Constitution de Weimar, dont le texte réservait absolument l'existence des Pays : s'il est vrai que celui-ci donnait à l'Empire le droit de leur retirer toutes les sources fiscales, il ne lui créait pas moins le devoir strict de ne faire usage de son droit (art. 8) que dans une mesure ne portant pas atteinte aux possibilités de développement et de vitalité des Pays. Or, il est certain que le Gouvernement de l'Empire, tout à la préoccupation d'assainir, agit alors avec force et rapidité, et que les Pays et Communes eurent à en souffrir; mais l'argument du droit de nécessité (*das Notrecht*) n'était-il pas là pour leur fermer la bouche? En tout état de cause, l'assainissement réalisé par la création du Rentenmark fut si brutale que l'Allemagne se trouva en présence d'une crise : le pays était sans capital; sans doute, l'agencement des recettes et des

1. Cf. A. Hensel, *Die Entwicklung des deutschen Steuerrechts in den Jahren 1923-24*, dans le *Jahrbuch des öff. Rechts*, t. XIII, 1925, p. 358 et s.

dépenses du Trésor fut fait avec un tel soin que, dès janvier 1924 (paradoxe après bien d'autres), des excédents considérables de recettes apparurent; du moins la crise fut sensible aux finances particulières beaucoup plus qu'à celles de l'Empire : les rentrées sur impôts impériaux furent bonnes, parce que, tout brutal qu'il fût, le mécanisme du système des décrets-lois était très efficace; mais les organes inférieurs souffrirent, de façon indirecte, par les retentissements qu'à tous les échelons de la vie économique produit un travail de réadaptation.

Les Pays, corrompus par les mauvaises habitudes contractées pendant les mois d'inflation, privés par la stabilisation de cette source de luxe que fut pour eux la spéculation sur le mark-papier, se virent très étroitement contingentés par des décrets-lois du 11 octobre et du 15 décembre. De plus, la politique autoritaire et cassante du Dr Schacht leur imposa les plus lourdes charges; entre autres, celle des augmentations de traitement des fonctionnaires locaux, promises lors de l'épuration des cadres par les Commissaires aux Economies, en vertu du décret-loi du 27 octobre 1923, réalisée au 1er avril 1924 et laissée à la charge des finances particulières des Pays et Communes. Aussi ils protestèrent : la Prusse et la Bavière, en particulier, contestèrent la légalité des mesures prises et l'étendue des pouvoirs exceptionnels exercés par le gouvernement Stresemann, et, réclamant une réforme constitutionnelle, créèrent un fort courant d'agitation fédéraliste, groupant tous les mécontents et les nouveaux pauvres, à travers tout le Reich[1]. Pour ces causes le début de l'année 1924 est trouble, d'autant plus que derrière les deux problèmes de premier plan, la stabilisation et la réorganisation des finances, en surgit un troisième pour occulter le tout : le problème des réparations, tel que l'ont fixé les accords de Londres et le plan Dawes.

1. Sur ce courant particulariste en Bavière, ses manifestations et en particulier le fameux « Manifeste du Gouvernement bavarois pour une réforme constitutionnelle » publié le 2 janvier 1924, Cf. dans la *Reichsverwaltungsblatt*, vol. 49, p. 729, l'article de von Jau, *Bayern zur Reichsverfassungsreform*; et surtout W. Lotz, *Der Finanzausgleich und Bayern*, dans la collection *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, n° 27 de 1927.

Section quatrième.

Les décrets-lois de 1924.

La crise du mark avait été doublée; l'inflation était terminée, mais non oubliée; visant le retour à un état de finances plus stable, les décrets-lois eurent donc leur raison, et l'on doit rendre hommage, quant à ce, aux efforts conjugués Marx-Luther, servis par les circonstances : n'est-ce pas là tout ce que Machiavel requiert du politique ? Pourtant les traces de l'inflation et les menées du particularisme local subsistent. La réglementation apportée par les décrets-lois, et spécialement par celui ci-dessus expliqué du 14 février, aux rapports financiers internes de l'Empire avait été prévue comme essentiellement provisoire; la nécessité se faisait, dès lors, sentir du retour à un régime légal, qui fut normalement accordé avec le rétablissement monétaire, d'autant plus que le jeu des facteurs économiques avait complètement ruiné le système. Ce qui était utile au début de cette année 1924, c'était de rétablir l'appareil financier de l'Empire sur des bases purement juridiques.

Cette période d'histoire financière allemande est extrêmement confuse; elle n'est éclairée que par le rappel des faits et phénomènes de l'été 1923. Pendant quelques mois l'organisation instituée comme temporaire avait produit d'excellents résultats, au point que la solution au problème eût semblé définitivement trouvée.

A. Le règlement du compromis n'était qu'artificiel. Qui a suivi et scruté le fonctionnement du système a aperçu que les Pays et les Communes (particulièrement les communes à population dense) avaient été entraînés par l'accroissement de leurs besoins, leur politique de gaspillage et la raréfaction des subsides impériaux à augmenter l'incidence des impôts réels dans des proportions jusqu'alors insoupçonnées : les impôts rentraient bien, le contribuable était écrasé, les capitations spéciales de revalorisation (*Geldentwertungsausgleich*) établies par l'article 43

du troisième décret-loi sous la forme d'impôt sur les loyers (*Hauszinssteuer*) et l'impôt exceptionnel sur les bâtiments (*Gebäudesondersteuer*) pesaient lourdement sur la vie financière communale.

Dans l'attente de la nouvelle loi sur le compromis fiscal, telle que la faisait prévoir l'article 11 de la loi du 23 juin 1923, modifiant celle du 1er avril 1920, les Pays s'agitèrent; ils crurent le moment venu d'émettre des doléances, de réclamer une augmentation de leur part sur les recettes de l'Empire, aux fins de diminuer la charge des impôts réels, surtout de celui sur les loyers, très impopulaire dans la classe pauvre de la population, établi par le troisième décret-loi jusqu'au 31 mars 1926. Cette agitation des Pays, habitués par le système des dotations à considérer le Trésor comme un réservoir intarissable pour leurs excès de luxe et leur furie de bâtir, tristes vestiges de l'inflation, trouva, comme toujours, deux leaders : la Prusse et la Bavière[1]. Concordants en leur but qui était la rétrocession des deux impôts directs à l'administration locale, sur les moyens proposés les Pays se divisèrent en deux courants :

a) Les pays du Sud, sous l'impulsion de la Bavière et du Pays de Bade, réclamaient le rétablissement du *statu quo ante* de 1913, c'est-à-dire le retour aux impôts locaux. Certainement influencés par le souvenir et le regret des « droits réservés » de 1871, ils consentaient pourtant à reconnaître à l'Empire le droit d'établir des normes législatives en matière de finances.

b) La plupart des autres pays, la Prusse en tête, laissaient à ces impôts leur caractère essentiellement impérial, mais réclamaient de pouvoir établir pour eux-mêmes des taxes additionnelles, étant entendu que celles-ci seraient levées, moyennant indemnisation de ses frais, par l'administration d'Empire. Et sur ce plan, dès 1924, deux lignes étaient suivies : l'une par ceux qui, avec la Saxe, demandaient la restitution de l'administration aux Pays; l'autre par ceux qui, dans le sillage de la Prusse, laissaient à l'administration son caractère impérial, sauf une participation

1. V. le conflit entre l'Empire et la Prusse, d'une part, la Bavière, d'autre part, tout au long exposé, dans le *Jahrb. des öffentl. Rechts*, par l'art. Fr. Poetzsch, déjà cité, p. 70 et s.

effective des Pays et Communes à l'œuvre de la législation fiscale et à la fixation des sources sujettes à virement[1].

Le système des virements était évidemment discrédité par l'état budgétaire et financier des Communes. La pratique avait montré que certaines Communes ou Unions recevaient trop, et d'autres pas assez, selon le bon ou le mauvais vouloir des Pays. De là l'idée, plutôt que de leur rendre le droit de pfennigs additionnels, de développer un système de garanties à introduire dans le texte de la loi de compromis, celui de bonifications proportionnelles ou minima en faveur des Communes. C'était évidemment la solution la plus simple du conflit, puisque le système des taxes additionnelles heurtait, outre l'opposition systématique des Pays et de l'Empire, la saine connaissance de la situation économique; les contribuables déjà surchargés d'impôts d'Etat étaient dans l'impossibilité de payer les frais de toutes les dilapidations commises par les autorités locales ou communales; la politique financière de l'Empire en 1924, au lendemain de la stabilisation, avait longuement dépassé son but, en entraînant dans son mouvement d'accélération l'équilibre de tout le système.

La faillite complète des finances de l'Empire fut consacrée en février 1924 : le décret, en son article 16, ne prorogeait-il pas le service et l'amortissement de la dette de l'Empire des Pays et des Communes jusqu'au paiement complet de la dette de réparations ? Elle existe, complète, réglée, à l'expiration de la loi des pleins pouvoirs, le 15 février 1924. Malgré l'excédent des budgets mensuels, malgré la création de la *Golddiskontbank* le 13 mars[2], malgré les prêts américains, le peuple allemand était dans une impasse difficile : le système Erzberger, modifié par le décret de février, était lourd pour le contribuable comme pour le Trésor d'Empire, dans la perspective tracée au Rapport des experts du 9 avril 1924 et au protocole de Londres du

1. Cette idée a fait du chemin : une note adressée, le 27 novembre 1924, par la Prusse au Ministère impérial des Finances réclame la modification constitutionnelle que tout projet de loi touchant la matière du fonds commun soit soumis à l'approbation du Reichsrat (Conseil d'Empire). Ainsi le veto suspensif de la Constitution ne suffisait pas à la Prusse, qui demandait, en outre, la suppression du droit impérial d'édicter des normes en matière législative.

2. V. K. Elster, *op. cit.*, p. 262 et s.

16 août ; pour le Trésor, il l'était, non en la première année d'application, puisque les rentrées de l'emprunt extérieur le libéraient de tout paiement aux Alliés, mais pour l'avenir, au point de rendre le cadre du compromis de 1923 insuffisant.

B. Nonobstant la crise de stabilisation, cette année de répit laissée à l'Allemagne fut pour Pays et Communes une année d'abondance, qui leur fit croire le temps avantageux de l'inflation revenu. L'application à dater du 1er septembre du plan Dawes ne rendit pas à l'Empire ceux des impôts indirects saisis par les créanciers alliés; mais elle coïncida[1] avec les rentrées accrues, peut-être pour une bonne fraction, par la menace des sanctions contenue dans les décrets-lois; et avec elles s'accrurent automatiquement, par amplification des recettes du fonds commun, les bonifications aux Pays et par là aux Communes. Une véritable pluie d'or tombe sur les budgets des Pays : en Prusse, les rentrées directes sont 376,8 millions de mark-or; les virements sur fonds commun 330,6; ce qui donne un excédent de 33,6 millions de mark-or; ces premiers excédents furent judicieusement affectés au rachat de la dette intérieure; à dater d'octobre les dépassements de crédits sont le résultat de dépenses d'urbanisme purement somptuaires. Même évolution et même prodigalité en Bavière, où le ministre des Finances, Dr Krausneck, déclara que les virements impériaux ont en quatre mois atteint 3/4 des prévisions officielles pour l'exercice entier. Pendant les mêmes six mois les virements à la Saxe s'élèvent à 128,56 millions de mark-or, et la perception des impôts purement locaux à 97,80 formant un dépassement sur les prévisions officielles de 12,4; les dépenses y absorbèrent tout et demeurèrent pour 5 % non couvertes. Au cours de la même période il serait aisé de multiplier les exemples d'une préméditation qui est indéniable.

De la sorte, la gêne qui avait été celle des Pays et des Communes pendant les premiers mois de l'année (les aides

1. Cf. dans la *Deutsche Steuer-Zeitung*, 15 avril 1925, un article du Dr J. Hein, *Die deutsche Steuerreform, der Finanzausgleich und ihre Bedeutung für den Dawesplan*, p. 308.

et subsides impériaux taris à la source par les décrets-lois) fut effacée par l'abondance des bonifications pendant les deuxième et troisième trimestres, tandis que les habitudes de luxe et l'insouciance nées sous l'inflation pendant le régime des subventions impériales se réveillaient. Cette nouvelle prospérité, au surplus, était précaire à la base, impossible à maintenir, à moins que de ruiner ceux des contribuables qui avaient pu ou su sauver leurs biens de la crise de 1923. La richesse des collectivités de droit public choque à côté de l'indigence des classes de contribuables; la rapidité du relèvement ne doit pas faire illusion sur la gravité de la crise sociale que détermina l'inflation; et plus que cette dernière, qui ne mit pas directement la responsabilité des Pays en cause, la fin d'année 1924 fournit des armes terribles aux adversaires du fédéralisme. C'est alors, aux frais des masses, un gaspillage incroyable. Quand les virements sur fonds commun diminuent, les aides directes de l'Empire étant presque impossibles à obtenir, ce sont des taxes nouvelles sur la nation à un moment où celle-ci est vraiment hors d'haleine, ayant perdu toute une de ses classes pendant l'inflation ; et c'est à tel point que l'Empire sent la nécessité de desserrer le système.

Deux décrets-lois, les 14 septembre et 10 novembre 1924, réduisent les impôts et, par là, les sources d'alimentation du fonds commun. De nouveau la gêne menace les budgets des Pays et des Communes. Le socialisme municipal, sans souci de l'avenir ni de la charge d'assistance qui commence son mouvement d'ascension, ne peut ou ne veut réduire ses habitudes : des constructions inutiles, commencées en 1923 à prix infimes continuent de s'élever; des travaux d'urbanisme somptuaire sont entamés; et les secours réclamés au Trésor impérial vont tous les jours en croissant. Aussi ne faut-il pas s'étonner de voir la Confédération de l'industrie allemande, représentant les grands cercles économiques nationaux, s'élever contre l'accroissement des charges fiscales : les grands producteurs de charbon, de fer, d'acier qui ont rationalisé toutes leurs entreprises réclament une « rationalisation » de l'appareil administratif allemand et font saillir sévèrement l'idée de compression, la méthode

de resserrement à tout prix. Le parti populiste (*Deutsche Volksparlei*), par l'organe du Gouvernement, pose que l'Empire a seul supporté avec énergie ses charges, au lieu que les Pays et les Communes, sans souci d'économie financière, ont gaspillé les sommes virées et entraîné leurs organes inférieurs dans leur mauvais exemple, à tel point, au total, qu'en l'état actuel du compromis il n'y a plus de remède. Le Reichstag, enfin, partage les griefs des industriels contre les Pays, et, sans discordance des partis, décide de réduire les montants virés, pour forcer les administrations locales et communales à des comptes plus serrés.

Bref, l'année 1924 s'achève sur une campagne d'opinion contre la politique des Pays et leur particularisme. L'œuvre y est capitale de la grande industrie : nationaliste, elle a retrouvé son rôle dirigeant dans la politique allemande, sa tradition d'agent directeur du gouvernement depuis le temps du Zollverein et des débats de Weimar, où elle a été l'un des soutiens les plus forts de l'unitarisme; à cette heure sa coalition avec une partie des nationaux allemands pousse à l'unité de législation fiscale dans tout l'Empire, en soutenant Marx, puis Luther, à l'encontre des réclamations des Pays. C'est elle, en effet, qui a travaillé aussi à introduire l'unité, gage de l'avenir impérial dans le système des impôts réels. Dans la mesure où elle représente l'économie allemande, en 1925, elle va dans le sens de la réforme Erzberger et met l'Empire en garde contre l'idée de reconnaître à l'administration locale ou communale le droit de taxes additionnelles. Se réclamant d'un rôle de défense des intérêts de l'économie nationale, la Confédération de l'industrie allemande reconnaît à l'imposition du revenu le caractère impérial, dans un but non seulement fiscal, mais aussi social de défendre le contribuable contre son écrasement par une multitude de créanciers fiscaux.

De défense de l'économie nationale vont également alléguer les partis nationaux et populistes, en s'élevant contre l'impôt sur le chiffre d'affaires, source de bien des déboires pour les finances centrales. Le troisième décret-loi, dont il a été expliqué ci-dessus qu'il accordait aux Pays et Communes un accroissement du pourcentage viré sur les deux impôts du revenu et diminuait leur part sur les ren-

trées de l'impôt sur le chiffre d'affaires, était basé sur l'idée d'une compensation entre ces deux postes. Cette perspective fut dissipée par l'évolution législative : le taux de l'impôt fut tour à tour abaissé par le décret du 14 septembre 1924, de 21,2 à 2, puis par celui du 10 novembre 1924 à 1 /2, enfin par la loi du 10 août 1925 à 1 1 /4, et par celle sur les douanes du 17 août 1925 à 1 %[1]. Les finances centrales avaient, par ailleurs, enregistré d'autres pertes : du fait de l'abattement de l'impôt sur la taxe de luxe de 15 à 10 % par l'ordonnance du 10 novembre, puis à 7 1 /2, et de la disparition des taxes impériales, multiples et accessoires, nées de l'inflation (taxe sur les hôtels, sur les annonces...).

La situation des finances impériales fut donc extrêmement gênée, et la part de recettes propres revenant à l'Empire fortement réduite par les décrets-lois; principalement celle sur l'impôt du revenu fut à peine suffisante en ce temps à la couverture des frais d'administration et de perception. Au surplus, l'article 11, paragraphe 2, de la loi du 23 juin 1923, auquel les décrets-lois n'avaient rien modifié, fixait l'échéance du règlement légal de compromis au 31 mars 1925.

C. A la veille du nouveau compromis, la crise passée, le ministre des Finances d'Empire, conscient de l'impasse en face de laquelle se trouvait l'Allemagne, pouvait donc songer, à bon droit, que le temps était venu de reprendre ses droits et le terrain provisoirement abandonné aux Pays dans l'ordre fiscal, d'autant plus que les accords de Londres, créateurs d'obligations strictes, fournissaient un soutien à ses prétentions : au même temps où l'Empire avait abandonné aux Alliés, comme gage de ses paiements, les produits des douanes et les taxes diverses sur l'eau-de-vie, la bière, les sucres, le tabac, il lui fallait songer aux paiements de réparations à reprendre, selon le plan Dawes[2], à dater

1. Cf. ces divers textes : décret-loi du 24 septembre 1924, *RGBl.*, 1re partie, p. 709; décret-loi du 10 novembre 1924, *RGBl.*, 1re partie, p. 741; loi du 10 août 1925, *RGBl.*, 1re partie, p. 253; loi du 17 août 1925, *RGBl.*, 1re partie, p. 261.

2. Cf. dans la *Revue des Sciences politiques*, t. L, 1927, l'article de V. H. R. Savary, *L'exécution du plan Dawes*, p. 416 et s.; L. Trotabas dans la *Revue de droit international*, 1928, p. 166 et s.; E. Allix, *op. cit.* p. 129.

du 1er septembre 1925; prestations relativement lourdes dont le poids ira toujours en exagérant et requérant des revenus abondants. L'Agent des réparations n'a-t-il pas d'ailleurs, fort de son rôle de quasi-tuteur des finances allemandes, averti que l'abandon des droits impériaux sur l'impôt du revenu avait été très mal vu des Alliés[1]?

A tous les points de vue donc, la réglementation établie par décrets-lois, pour précaire qu'elle fût, avait été du moins efficace; pourtant le besoin se faisait sentir de sortir du domaine de l'anormal et du provisoire pour rentrer dans le cadre de la légalité, d'autant plus que les à-coups et la succession des textes n'avaient pas été pour servir la clarté et l'unité du système allemand. A la fin de la laborieuse année 1924, en dépit des excédents fiscaux, il était impossible de continuer à vivre selon ces errements : l'insouciance et la prodigalité des Pays les conduisent à une gêne perpétuelle; la vie au jour le jour met en danger toute la nation et ruine d'avance toute tentative de recréer un capital national.

Or, plus que les causes des accords de Londres du 18 juillet 1924[2], l'inflation, la stabilisation et les crises satellites avaient fait évoluer bien des esprits. Le problème du compromis perdait de jour en jour son caractère de problème de droit public pour celui d'un problème purement économique, réclamant une solution de même ordre en harmonie avec la vie financière rétablie sur des bases solides et le nouvel état du pays. Celui-ci, trouble et encore agité des heures passées, se résume dans tous les domaines par un effort de réadaptation. Les bases de la réforme 1920, dépassées par les phénomènes monétaires, ébranlées par la revalorisation, demandaient, elles aussi, à être confortées sur la base de la monnaie nouvelle. Aussi l'activité des ministres des Finances s'est-elle, au début de l'année

1. Cf. *Rapport de l'Agent général des paiements de réparations*, 30 mai 1925, p. 39.

V. également Fr. Raab, *Young-Plan oder Dawes-Plan*? p. 14; et G. P. Auld, *The Dawes-Plan and the new economies*, New-York, 1927, p. 24 et s.

2. V. dans le *Jahrb. d. öffentl. Rechts* 1927, l'excellent article de H. J. Held, intitulé *Unter Friedensvertrag von Versailles nach Locarno und Genf*, p. 313 et spéc. p. 351 et s.

1925, appliquée tout entière à la recherche d'un système stable. Le 4 août 1924, au Palais de l'acier à Dusseldorf, lors d'une réunion de la Confédération impériale de l'industrie allemande, le sous-secrétaire d'Etat Siebrecht, parlant au nom du gouvernement de Berlin, exposait ainsi la situation et l'avenir : « Trois problèmes dominent la politique financière du Reich : la revalorisation, le compromis financier entre l'Empire, les Pays et les Communes... Au sujet de la loi de compromis, la seule chose qu'il soit possible d'affirmer, c'est que l'on ne s'engagera pas dans des voies nouvelles... Les projets du gouvernement sont œuvre en bonne pierre, dont le succès dépend seulement de la situation économique. »

CHAPITRE III

LES COMPROMIS PROVISOIRES

Section première : La loi du 26 mars 1925.
Section deuxième : La loi du 10 août 1925.
Section troisième : La loi du 27 avril 1926.
Section quatrième : Le compromis financier provisoire du 9 avril 1927.

Section première.

La loi du 22 mars 1925.

A. Le besoin d'un système nouveau, comportant large réforme et amendement profond, était à l'ordre du jour à l'automne 1924.

Vers la fin de l'année, la Bavière et la Prusse déposent sur le bureau du Reichsrat une proposition tendant à obtenir une prolongation pour douze mois du compromis, tel qu'il fonctionnait. Le délai était trop court, en vérité, pour faire œuvre solide; il masquait l'espoir plus fondé et certain de voir, avec le temps, les choses empirer, de telle sorte que pussent être repris les projets de modifications constitutionnelles qui, malgré leur retentissement dans la presse, avaient abouti à un très réel échec parlementaire. La prolongation demandée était, d'ailleurs, subordonnée à l'accroissement de la part du fonds commun à 96 % pour les rentrées de l'impôt du revenu, à 30 % de celles de l'impôt sur le chiffre d'affaires; elle était, pour autant, inconciliable avec les idées du Gouvernement central. Une contre-proposition du ministre des Finances, au nom du gouvernement de Berlin, se déclara d'accord avec le principe de prolongation, mais rejetait toute possibilité d'accroissement des parts sur fonds commun et offrait d'adopter provisoirement le 31 décembre 1925, comme échéance, avec effet rétroactif au 1er avril.

Nécessaire, une prolongation l'était pour tous. Créatrice

d'une sorte de trêve, elle n'était pas surabondante pour faire face à la série des questions et des problèmes à résoudre, alors qu'en 1925, après six ans de fonctionnement, la lettre et l'esprit du compromis de 1920 ne cadraient plus avec la situation. L'ébranlement causé par l'inflation a été profond, assez peu intelligible pour les étrangers à l'Allemagne, destructeur en ce pays d'institutions et surtout d'habitudes d'esprit, lié en son souvenir à des incertitudes et des terreurs, tant l'habitude de considérer l'Empire comme dispensateur de subsides et des aides les plus diverses, comme une providence, en un mot comme responsable de tout le possible et l'éventuel, est ancrée dans tous les esprits allemands. D'autre part, la réforme par décrets-lois, quelque brillants qu'en aient été les résultats immédiats, n'a point été pour les finances publiques la réforme, le « bain régénérateur » que certains avaient imaginé et dont a beaucoup parlé, soucieux de son succès personnel, Hjalmar Schacht.

Ces éléments et contingences ont beaucoup influé sur le sort du compromis qui, depuis la stabilisation, se teinte d'un caractère nouveau, moins original que ci-devant, reflet de l'état d'esprit avec lequel il est envisagé dorénavant par tous et chacun. Le désordre social a relégué, occulté la face politique et constitutionnelle du problème, celle qui se résumait en une concurrence de souverainetés et se ramenait à un conflit d'essence essentiellement fédéraliste, et fait saillir à sa place un problème purement économique. L'Allemagne d'avant-guerre se caractérise par un sentiment de quiétude politique aussi bien qu'économique, et apparaît imbue d'un sentiment profond de l'ordre; la défaite et la révolution avaient déjà porté atteinte fortement à ce dogme; l'inflation fit tout éclater, déborder. L'incertitude, l'angoisse, le chaos social, telles sont les causes et les craintes que M. Viénot résume dans une formule qui semble être la transposition très exacte de la mentalité de plus de trente millions d'habitants : « Puisque cela a été possible, tout est possible »[1]; elles ont agi sur l'esprit allemand, de façon à lui suggérer le doute quant aux limites qui

1. P. Viénot, *op. cit.*, p. 78.

séparent l'impossible du possible; le développement du chômage dans le prolétariat urbain, l'enthousiasme maladif des masses, leur foi à l'égard de tous les phénomènes économiques, l'impulsion de l'un de ces sentiments qui touchent à la fois à la mystique et aux plus bas instincts de la superstition ou de la magie populaire, tout ce qui a contribué en un mot à former la *Kulturkrise* fournissent l'explication du mouvement où s'est changée la face du problème des rapports Empire, Pays et Communes.

Une deuxième phase de l'histoire des finances publiques internes de l'Allemagne s'ouvre; à la face positive du compromis se substitue la face négative, au problème de la répartition des sources (*Einnahmenausgleich*) celui de la répartition des charges (*Lastenausgleich*) : les obligations incombant à la puissance publique sont telles que le compromis apparaît à ce moment comme nécessitant plus la réforme d'une répartition des charges que celle d'une ventilation des moyens et des sources. C'est, à coup sûr, l'inflation, à elle seule, par l'accroissement prodigieux qu'elle déclanche des charges de tous et de chacun, qui provoque à une réforme radicale, sur le double plan d'une répartition des charges et d'un allégement fiscal. Nécessaire pour l'Empire débordé de demandes de deniers, cette réforme était nécessaire aussi pour les Pays, et surtout leurs Communes, en tant qu'elle serait correction ou réparation de l'injustice perpétrée par les décrets-lois de 1924, lesquels, sous couleur de concessions au principe de l'autonomie administrative, avaient passé de l'Empire aux organismes inférieurs les trois domaines importants de l'école, de la police et l'assistance, sans moyens suffisants pour y faire face[1].

Pour l'étude de cet ensemble nouveau et assez inédit de

1. Avant la guerre cette face négative des rapports financiers fédéraux était presque complètement inconnue. A peine s'en retrouve-t-il une trace dans le § 53 de la loi sur les contributions communales (*Kommunalabgabengesetz*) du 14 juillet 1898 (*GSS.*, p. 152). Cf. sur ce point, dans le *Wörterbuch der deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, de M. Fleischmann, l'article de O. Schwarz, intitulé *Gemeindehaushalt*, t. II, p. 146 et s.

Sa réglementation est là, fragmentaire et très compliquée; elle fit l'objet d'une révision en Prusse par la loi du 6 mai 1926. Cf. C. Dieckmann, *Verwaltungsrecht*, Berlin, 1931, 5e éd., p. 424.

questions, le ministre impérial des Finances von Schlieben convoqua les ministres des Finances locales en une réunion plénière, aux fins tout d'abord de fixer les modalités de prolongation du régime des décrets-lois, puis et surtout d'établir les bases possibles du compromis futur. Ce fut la Conférence, demeurée fameuse, de Dresde.

B. Une conférence des ministres des Finances des divers Pays se réunit donc à Dresde, le 3 février 1925, sous la présidence du ministre des Finances impériales.

Elle adopta les résolutions suivantes, connues sous le nom de *Programme de Dresde* :

« 1. Comme l'a avoué le ministre impérial des Finances, lors de la discussion du budget au Reichstag, le compromis actuel est construit en faveur de l'Empire, au détriment des Pays et Communes. Le projet de nouvelle organisation présenté par le Gouvernement central ne fait qu'augmenter la position défavorable des Pays et Communes ; il n'apporte aucune solution satisfaisante au problème de la séparation des sources fiscales. Les Pays, à l'unanimité, affirment que le règlement définitif ne peut intervenir que sur la base de l'abandon intégral qui leur serait fait des impôts impériaux sur le revenu et sur celui des sociétés et groupements, le tout basé sur une réglementation générale de l'Empire. Le règlement définitif doit intervenir dans le délai le plus rapproché de façon à pouvoir entrer en vigueur le 1er avril 1926 au plus tard. Sur l'opportunité de restituer aux Pays l'administration des impôts sur le revenu, l'avis des Pays demeure réservé, la majorité d'entre eux étant favorable à la restitution, en raison de la perte de 4 % payés comme frais de perception à l'Empire. Le règlement des problèmes de revalorisation sur biens-fonds bâtis ou non bâtis doit précéder celui du compromis.

« 2. Pour le temps à courir jusqu'à la restitution susdite des deux impôts aux administrations locales, le seul système possible est celui des virements sur fonds commun. Dans tous les cas les Pays demandent la réduction de la part de l'Empire sur les rentrées de l'impôt sur le revenu à 4 %.

« 3. En outre, les Pays, pour couvrir le déficit de leurs budgets respectifs, auront le droit à une participation à

l'impôt sur le chiffre d'affaires de plus de 20 %. D'autre part, les Pays et Communes devront s'efforcer, soit en réclamant des secours à l'Empire, soit par tout autre moyen (nouvelles participations à des impôts) de maintenir leurs recettes pour l'exercice 1924-25 au niveau atteint jusqu'à ce jour, particulièrement en ce qui concerne la couverture des dépenses de police.

« 4. Pour l'établissement du rôle de l'exercice 1924-1925, l'Empire devra tenir compte des droits que les Pays réclament sur le total des impôts sur le revenu. De même, pour la fixation des modes et des dates de perception de ces deux impôts, les autorités impériales devront prendre en considération les intérêts économiques des Pays et des Communes bénéficiaires des virements.

« 5. Dans la mesure où les Pays sont intéressés aux recettes impériales, ils doivent être assurés que toute modification totale ou partielle des textes actuellement en vigueur sera, avant promulgation, soumise à l'approbation du Conseil d'Empire. »

Par ces conclusions la Conférence aboutissait à un échec. Celui-ci était surtout pour le Gouvernement : les Pays abandonnaient, en vérité, leurs prétentions aux taxes additionnelles; mais c'était plus à raison de divisions internes[1] que sous la poussée de la persuasion impériale; d'autre part, ils réclamaient, malgré et contre tout, la remise totale à leur bénéfice des deux impôts sur le revenu, et donc la perte pour ceux-ci de leur caractère impérial. D'évidence l'Empire ne pouvait se contenter du rôle purement directeur que les Pays lui voulaient assigner. La question allait passer, dans ces conditions, à l'ordre du jour parlementaire.

C. Constitutionnellement la discussion devait être entamée au Conseil d'Empire. Elle s'y révéla, dès l'abord, fort confuse et compliquée.

Empire et Pays, soucieux d'équité et de travail solide, souffraient du manque total de matériel statistique : carence

1. V. dans la *Kölnische Zeitung*, n° 5 février 1925, le compte rendu de la Conférence et les déclarations de von Schlieben, n° 6 février 1925 et les deux articles de A. Hensel dans les numéros des 24 février et 18 mars 1925.

à laquelle le Gouvernement central essaya de pourvoir, mais qui demeurait d'autant plus regrettable que la situation économique laissait présager sans erreur de forts reculs dans les rentrées des impôts sur les revenus. Pour l'*Umzatzsteuer* la diminution du rendement de l'impôt fut de 1,9 à 1,5 %. D'autre part, et de toutes façons, une forte atteinte menaçait le fonds commun : alors que les rentrées de l'impôt sur le revenu, en ses deux formes, avaient été pour 1924-25 de 2,5 milliards de Reichsmark, il fallait s'attendre pour les exercices à venir à 2 milliards à peine, pour celles de l'impôt du chiffre d'affaires à 1,5. Les prévisions et le projet Bavière-Prusse aboutissaient à réduire la part des Pays de 550 millions ; les projets impériaux[1] élevaient la perte à près de 700 millions. Pour comprendre l'importance de cette somme, il faut savoir que l'Empire estimait officiellement les besoins financiers totaux à 5 milliards 1/2.

Les dangers de l'heure, la confusion des données, et surtout le manque de bases pour la discussion, facilitèrent une entente dans le sens de l'ajournement du compromis. Celle-ci se fit, sur une motion au sein du Conseil d'Empire, déposée par les représentants de la ville d'Hambourg, établissant une cote mal taillée, sur un double jeu de concessions : *a*) abandon par les Pays de leur prétention à la modification de leurs pourcentages et droits sur fonds commun; *b*) garantie par l'Empire que le montant des bonifications serait, par ses soins, celui de l'exercice 1924 et qu'il fournirait les subsides utiles aux dépenses de police[2].

Le projet passa au Reichstag; il y fut adopté, presque sans débats, et devint la *loi du 26 mars 1925*, qui prolon-

1. Les plans de l'Empire étaient alors les suivants :
a) Intéresser le fonds commun à l'impôt sur le chiffre d'affaires, et même élever le pourcentage existant (pour l'exercice 1926, 20 %);
b) Prolonger les taxes spéciales de revalorisation, au delà de la limite fixée par le décret-loi de février 1924, au 31 mars 1926, pour donner aux Pays un moyen de faire face à la dépense de leur administration propre. La principale demeurait la fameuse taxe de l'*Hauszinssteuer*;
c) Forcer les Pays, par tous les moyens, à des économies.
2. V. sur ce point, *infra*, Deuxième partie, p. 227.

geait jusqu'au 31 septembre 1925 le compromis tel que la loi du 23 juin 1923 et le décret-loi du 14 février 1924 l'avaient fixé. L'article 2 de la loi[1] prévoyait son entrée en vigueur le 1er avril[2].

1. *RGBl.*, 1re partie, p. 29.
2. Sur cette première réforme, que l'on désigne communément en Allemagne sous le nom de « Réforme Schlieben-Popitz », A. Hensel, *Steuerrecht*, *op. cit.*, p. 9, et *Bulletin de statistique et de législation comparée*, nº octobre 1925, p. 578 et s.

Section deuxième.

La loi du 10 août 1925.

A. A la suite d'une série de discussions avec le Conseil d'Empire et les Pays, d'une part, le Conseil économique et les grands groupements, d'autre part, le Gouvernement, fort de la série d'expériences réalisées, arrêta un texte qu'il présenta au Reichstag, et qui est l'un des neuf projets financiers y déposés le 23 avril 1925[1].

Ce projet (qui a le numéro 276) est bien curieux en deux de ses articles :

a) Le septième, appuyé aux résultats de la Conférence de Dresde, repoussant l'attribution aux Pays et Communes du droit aux taxes additionnelles jusqu'au 1er avril 1927, pour régler de façon uniforme sur tout le territoire les participations locale et communale au fonds commun;

b) Le huitième, inspiré par les discussions au Conseil d'Empire, se référant au paragraphe 69 de la loi de compromis en vigueur, et reconnaissant au ministre des Finances d'Empire le droit de demander communication aux offices locaux des finances de leurs états mensuels de rentrées fiscales. Rapporteur de ce texte devant la Commission des finances[2], Popitz, alors secrétaire d'Etat aux Finances en dit les raisons dictées par la nécessité de centraliser renseignements et statistiques pour mieux assurer les intérêts et l'existence propre des Pays et Communes et le défendit d'être une mesure à caractère inquisitorial ou vexatoire. L'agitation déjà extrême en Prusse et en Bavière s'en saisit. Dans tous les Landtage locaux ce fut un concert d'attaques contre von Schlieben; et le ministre prussien Höpfer Aschoff, et celui de Saxe Rheinhold, et von Preger

1. *Drucksachen des Reichsrats*, 1925, n° 32.

2. V. dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 8, 20 février 1925, un article de Fr. Neumark sur les déclarations faites, le 10 février, à la Commission des finances du Reichstag, par Popitz : *Zur Frage des Finanzausgleichs*, p. 282 et s.

à Munich de rivaliser de violence pour attaquer l'initiative impériale, l'accuser de malhonnêteté et prétendre le projet offert au Parlement absolument neuf, tout différent de celui adopté à Dresde ou à Wurtzbourg. Evidente était la répugnance des financiers locaux à la pensée que leurs gaspillages et leurs malversations fussent dévoilées ou critiquées par le Gouvernement de Berlin.

B. Telle est l'atmosphère quand s'ouvre à Berlin la discussion. Devant le Reichstag la première lecture est faite le 30 avril[1]. Fort de l'appui des grands groupements économiques nationaux et surtout de la Confédération impériale de l'industrie allemande[2], dont la puissance ne fait que s'accroître, von Schlieben énonce le point de vue gouvernemental dans un grand discours[3] : il est prêt à rétablir dans de sages limites les rapports financiers de l'Empire et de ses organes; il est opposé aux taxes additionnelles, parce que c'est un système trop compliqué, qui impliquerait toute une organisation nouvelle onéreuse, inconciliable à la politique d'économies du Gouvernement. La lutte fut âpre, traversée d'incidents, peu à l'honneur des Pays qui, en toutes circonstances occupés de leur seul intérêt personnel, se révèlent indifférents, sinon hostiles. Le principe des taxes additionnelles fut vite abandonné, et toute la discussion cantonnée sur les participations aux rentrées fiscales et les questions de virements. La seconde lecture eut lieu le 5 août; la même opposition contraignit l'Empire à capituler. Pour que l'honneur impérial fût sauf, l'accord se fit, non sur les propositions des Pays, mais sur un dénommé « Projet 1398[4] », déposé par le Gouvernement de Berlin, faisant concession très nette et adhésion aux motions adoptées par la Conférence des Pays qui se tenait à la même époque à Berlin. L'Empire s'engageait à garantir aux Pays et Communes un minimum de rentrées, en compensation de quoi les droits des Pays seraient en quelques points « réadaptés »; la garantie était d'une part minimum de 2 100 millions de Reichsmark sur les rentrées

1. *Sten. Berichte des d. Reichstags*, vol. 385, p. 3872 et s.
2. Cf. M. Hermant, *op. cit.*, p. 117 et s.
3. V. *Franckfurter Zeitung*, 25 mai 1925, n° 326.
4. *Drucksachen des d. Reichstags*, 1925, n° 1269.

de l'impôt du revenu, en ses deux formes, et les ristournes sur l'impôt du chiffre d'affaires calculées sur des rentrées minima de 1.500 millions de Reichsmark. Cet engagement tirait tout son poids de celui parallèle à compléter des deniers de l'Empire, et à concurrence des minima fixés, les parts des Pays au cas où l'impôt rentrerait mal. Sous couleur de maintenir les évaluations qu'il avait proposées, l'Empire, obligé par les garanties, faisait au fond une très mauvaise affaire, courant, outre le risque d'une soulte à payer, la certitude d'une perte sèche.

a) Par cet artifice la raison d'Etat avait vaincu, et la prérogative éminente des finances d'Empire était sauvée. Victoire peu glorieuse, à coup sûr, si l'on songe que l'Empire avait cédé sur presque toute la ligne : le droit des Pays et Communes aux taxes additionnelles était reconnu légal, encore qu'ajourné dans son exercice au 1er avril 1927. Dans la séance du 7, le projet fut adopté, après des débats assez mesquins, souvent ridicules. La *loi du 10 août 1925* n'était qu'un *règlement provisoire*, pour valoir du 1er octobre 1925 au 1er avril 1927.

Les efforts pour faire œuvre définitive avaient, encore une fois, échoué. La seule victoire impériale avait été la consécration par l'article 8 de son droit à obtenir des renseignements des organes locaux et communaux[1] : victoire importante, si l'on considère la portée politique de cette arme; minime, si l'on met en balance la responsabilité créée à la charge de l'Empire par le jeu des garanties et des cautions correspondant, dans les limites ci-dessus indiquées, pour les exercices 1925-26 et 1926-27, s'agissant des virements sur les impôts du revenu et des ristournes afférentes à l'impôt du chiffre d'affaires, à une somme de 450 millions, soit à un taux de 35 %[2]. Or la promesse était d'autant plus riche en risques que le printemps avait coïncidé avec le début d'une phase nouvelle de dépression, que les faillites s'accumulaient et que rien ne pou-

1. Cf. dans le *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, 1929, l'article de Fr. Poetzsch-Heffter, *loc. cit.*, p. 30.

2. Voir *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), 1926, la série d'articles de Fr. Neumark, intitulés : *Der Reichshaushaltsplan*, 1926, p. 215, 249, 290 et 329.

vait faire espérer le maintien des excellentes rentrées fiscales de l'exercice précédent. Contraint par l'opposition des Pays, tourmenté par le besoin immédiat de liquidités, tenu de faire face aux réparations, l'Empire avait cédé, encouragé aussi par l'afflux des capitaux étrangers; tout en demeurant dans le même décor, l'esprit du système Erzberger avait bien évolué.

b) Inchangé dans l'ensemble, le régime du fonds commun avait été l'objet de quelques retouches (Cpr. *supra*, p. 105).

Les taux nouveaux des ristournes étaient :

1. Impôt sur le revenu et impôt sur le revenu des sociétés	75 %	
2. Impôt sur le chiffre d'affaires	35 %	Du 1er octobre 1925 au 31 mars,
	30 %	Après cette date.
3. Impôt sur les ventes et aliénations d'immeubles	100 %	
4. Impôt sur les automobiles	100 %	
5. Impôt sur les paris et les courses	100 %	

Tandis que la clé de répartition (*Verteilungsschlüssel*) des ristournes sur l'impôt du revenu demeurait en vigueur, celle des virements sur l'impôt du chiffre d'affaires, au lieu de demeurer fondée sur le chiffre de la population, faisait, à dater du 1er octobre 1925, intervenir le chiffre des rentrées locales pour 1/3; l'innovation avait été décidée pour avantager les Pays à gros centres de population industrielle (Saxe et villes de la Hanse par exemple), particulièrement atteints par le chômage[1] et les frais d'assistance. En elle-même, la loi ne présentait que le caractère de rectificatif au texte tel que l'avait modifié le décret-loi du 14 février 1924, et le régime qu'elle créait était bien spécifié régime *provisoire* avec validité du 1er octobre au 31 mars 1927.

c) Hors la matière des garanties (art. 4) et la modification de la clé de répartition, un point de la loi présentait un intérêt au moins théorique, tout spécial : celui de la

1. Au 31 juillet 1925, on comptait déjà 396.000 chômeurs.

restitution aux Pays et Communes du droit de lever des taxes additionnelles[1] à l'impôt du revenu et à celui du revenu des sociétés et groupements. A la vérité, la loi n'en prévoyait l'exercice qu'au 1er avril 1927; cependant la base même de la réforme Erzberger était-elle atteinte, en quelle mesure et pourquoi?

Il semble, d'après les circulaires ministérielles et les déclarations postérieures du Gouvernement, que von Schlieben ne songea jamais sérieusement à rendre le droit de taxes additionnelles aux organes subordonnés. En effet, — l'esprit de la réforme erzbergienne se manifestait là encore très vivace — pareille attribution eût détruit ou entravé tout projet de réforme impériale en matière de finances, sans compter que le *Zuschlagsrecht* local ou communal, en multipliant encore le nombre des contribuables, eût obligé à accroître l'appareil financier de toute une série de rouages internes et aller par là-même à l'inverse de la politique d'économie et de clarté que réclamait la situation économique intérieure (*die Binnenkonjunktur*).

C. Aussi bien, outre le développement du compromis dans le sens d'une répartition des charges, convient-il de noter l'importance prépondérante prise par le facteur économique depuis l'inflation, dans les rapports financiers entre l'Empire, les Pays et les Communes.

L'originalité de la réforme von Miquel[2] avait été un essai d'adaptation du régime fiscal prussien, œuvre du temps et du hasard, à l'économie de l'époque; au demeurant ses contemporains étaient loin de tenir pour vitale la nécessité d'une adaptation étroite entre le système fiscal, d'une part, et les contingences économiques, d'autre part, attendu que la confiance publique restait encore à l'école libérale, dont toute la doctrine financière se limitait aux

1. L'expression *taxes additionnelles* est employée, ici comme ailleurs, sans dessein d'insister particulièrement sur le caractère spécifiquement fiscal de *taxe*, mais pour éviter l'expression, phonétiquement incohérente quoique beaucoup plus exacte, de *pfennigs additionnels*, ou « centimes additionnels ».

2. V. E. Allix, *op. cit.*, p. 1020 et s.; dans le *Handb. d. öffentl. Rechts*, 1917, l'article : *Finanzwissenschaft* de W. Lotz, p. 403, 420, 500; dans *Finanzarchiv*, 1891, celui de A. Wagner, *Die Reform der direkten Staatsbesteuerung in Preussen im Jahre 1891*, p. 168 et s. — Sur l'influence des idées de von Miquel en France, voir J. Caillaux, *L'impôt sur le revenu*, Paris, 1910, p. 23 et s.

quatre règles du vieil Adam Smith, et qu'en ce temps les dépenses publiques, non encore infusées des idées d'un Lassalle ou d'un Hildebrand, ne représentaient guère qu'un prélèvement minime sur le revenu national. Au moment où il établit les bases mêmes de l'impôt sur le revenu, Miquel pouvait-il songer que toute politique fiscale régirait un jour l'avenir économique et capitaliste du pays[1] ?

Erzberger avait vu et bâti grand, hypnotisé par la chimère d'un Etat centralisé. Il avait, par fidélité au système déjà institué, lié, de façon très et trop étroite, les Pays au Reich, sans leur laisser de possibilité d'initiative. Et les compensations données avaient été larges, si larges qu'une réaction s'imposait; la réforme était d'autant plus aisée que les finances publiques, à tous les degrés, apparaissaient, du fait de la dévalorisation, libérées de toute dette : le passif qui avait gêné le ministre des Finances de 1920 n'était plus un obstacle à la politique de celui de 1925. Toutefois l'adaptation du système fiscal aux contingences économiques pouvait s'entendre de deux façons, toutes deux mises à l'œuvre par la loi de 1925, ou plus exactement par la série des dix lois fiscales votées le 10 août 1925 :

a) Ou bien, pour faciliter la renaissance de l'industrie et du commerce national, diminution de la charge fiscale par une série d'abaissements de l'incidence fiscale;

b) Ou bien, de façon plus particulière, et pour prolonger l'effort de libération des forces actives, resserrement du contrôle sur les finances des Pays et des Communes par une tentative de maîtriser le courant des dépenses purement somptuaires issu malheureusement de toute la période trouble de l'inflation, et en même temps contingentement des liquidités aux charges urgentes, dont les plus lourdes étaient alors l'instruction, la police et l'assurance chômage.

Il faut également relever un trait qui classe von Schlieben en face d'Erzberger : alors que le désir d'un Empire fort avait chez le second provoqué par contrecoup la compression brutale des Pays et des Communes, il n'avait point chez le premier, tout aussi partisan que son

1. Cf., sur la théorie sociale de la science des finances, l'article d'E.R.A. Seligman, dans la *Revue de science et de législation financières*, 1926, p. 575, 683 et s.

prédécesseur d'unité impériale (*Reichseinheit*), exclu la perspective ou la reconnaissance d'une solide organisation locale et communale douée d'autonomie absolue en matière financière aussi bien qu'administrative. La correction dans la pensée gouvernementale devait, en conséquence, se faire en deux étapes :

a) D'abord, maintien de la législation des impôts sur le revenu et la fortune aux autorités de l'Empire exclusivement. Il devait s'ensuivre, — les impôts réels et de consommation étant laissés aux organes inférieurs, — à la fois la protection de l'épargne et de la formation du capital, la défense contre la poussée des classes non-possédantes dont l'action se révélait beaucoup plus forte et dangereuse dans les assemblées locales ou surtout communales qu'au Reichstag, au sein duquel l'élément fonctionnaire et paysan apportait par son nombre le contrepoids, l'esprit conservateur utile à la politique gouvernementale, l'obstacle, sinon le barrage, au regard d'une démagogie plus ou moins empreinte de vindicte et susceptible de fausser le système;

b) Puis l'affranchissement financier, et par contre-coup politique, des Pays et des Communes, qui, richement dotés, seraient mieux à même de faire face à leurs charges sociales et culturelles.

Ainsi eût été résolu au mieux le système des rapports financiers, les Pays et les Communes étant dotés d'une masse de ressources autonomes et élastiques sans que fût gênée la vie économique : la vieille distinction d'impôt juste et d'impôt injuste ne joue plus; il la faut remplacer par la question de savoir si l'impôt contrarie, ou non, le développement économique; or, les sources laissées aux Pays et Communes restaient assez abondantes pour assurer une réduction des appels à l'Empire et au crédit extérieur, et la responsabilité de leur gestion ne manquerait point d'amener les organes autonomes à se montrer plus économes.

D. En fait, dès le printemps 1925, les chiffres publics concernant l'activité des collectivités allemandes avaient accusé un développement considérable des dépenses effectives, qui atteignit souvent 100 et 200 % des prévisions bud-

gétaires, à la faveur tant des rentrées fiscales inattendues (accrues encore des taux de calcul fixés en 1924) que de la générosité impériale. Les Experts et l'Agent général des paiements des réparations, en un remarquable accord de perspicacité, avaient déjà signalé le danger[1]. Accroissement de dépenses purement artificiel, correspondant, non à un progrès effectif des charges, mais au développement des recettes mises à la disposition des Pays et des Communes[2], tel qu'il les pousse dans leur penchant à dépenser et gaspiller et encourage les autorités locales et municipales à s'aventurer, hors les limites des prévisions et autorisations budgétaires, dans des domaines absolument nouveaux.

L'argument fortifie la théorie classique, selon laquelle, pour le plus grand ordre, dans un Etat, l'autorité libre de disposer d'une source fiscale en doit toujours être responsable. Les rapports de l'Agent général des réparations contiennent une analyse excellente du cercle vicieux tel qu'il fut créé des rapports financiers Empire, Pays et Communes, de ses abus et de ses répercussions. Les prélève-

1. Le *Rapport des Experts* constate : « Bien que le Reich soit chargé de l'administration d'impôts précédemment recouvrés par les Etats, il est dans l'obligation de réserver à ceux-ci la meilleure partie du produit de l'impôt sur le revenu, par exemple. Les Etats remplissent en totalité ou en partie un grand nombre des fonctions du Gouvernement central; aucun principe n'établit clairement de rapports entre leurs ressources et leurs obligations. Lorsque les Etats se trouvent dans une situation obérée, ils réclament au Reich des subventions plus considérables, sous la forme d'une élévation du pourcentage du produit des impôts, exactement comme les Communes nécessiteuses demandent de leur côté aux Etats une aide financière plus forte. On s'est inspiré jusqu'à présent dans ce domaine d'un opportunisme purement politique ou administratif plutôt que de sains principes financiers. Le Reich peut, ou bien céder à la pression exercée sur lui en vue d'obtenir un pourcentage de subventions plus élevé, ou bien.., accorder aux Etats le droit d'exploiter pour leur propre compte certaines ressources fiscales.

2. Montant des virements faits par l'Empire aux Pays et Communes (virements d'après la loi de règlement du compromis et crédits complémentaires (*en milliards de Reichsmarck*) :

Exercice 1924-25 : 2,77 soit 36 % des recettes totales de l'Empire, qui ont atteint 8,11.

Exercice 1925-26 : 2,59 soit 35 % des recettes totales de l'Empire, qui ont atteint 8,00.

Cf. *infra*, p. 361, le *tableau-annexe F*. 2.

ments que l'on pourrait y faire sont nombreux ; ils constituent un des meilleurs documents sur la situation des finances publiques de l'Allemagne depuis 1925; les prévisions qui y furent énoncées se sont presque toutes réalisées[1].

« Le contrôle exercé par les Etats sur les Communes est tout aussi peu satisfaisant. Il est presque impossible de se rendre compte de ce que coûte actuellement l'exercice d'une fonction gouvernementale quelconque, en raison de la division des attributions entre ces trois entités constitutionnelles et en l'absence de statistiques financières, complètes et bien établies pour les Etats et plus encore pour les Communes.

« Il est clair que, toutefois, à brève échéance le Gouvernement allemand devra prendre des mesures pour établir la relation financière entre le Reich, et ses éléments constitutifs sur des bases régulières qui évitent que ces éléments ne fassent continuellement appel aux ressources fédérales; le trou qui existe actuellement dans le budget devra être bouché... »

(Cité dans le *Rapport de l'Agent général des paiements des réparations*, du 13 novembre 1925, p. 47).

1. « Le problème en lui-même est difficile, et il se complique, ainsi que le disaient les Experts, de facteurs « politiques et sociaux dont beaucoup ont des racines profondes dans les traditions du passé ». En tout cas, le système actuel est loin d'être satisfaisant, et il est difficile de voir comment il pourra se prolonger. Il enlève au Reich, sans aucun rapport avec les besoins réels des Etats et des Communes, un pourcentage élevé des recettes qu'il perçoit; et, ce qui est le pire, il lui prend la majeure partie de l'impôt sur les revenus et de l'impôt sur les sociétés, soit précisément les impôts qui traduisent le mieux le développement des affaires et de l'industrie et qui devraient, plus que tous autres, rester disponibles pour satisfaire aux obligations du Reich lui-même. Dans ce sens il constitue encore un appel constant aux ressources du Reich et « un trou dans le budget » qui « doit être bouché ». Même du point de vue des Etats et des Communes, les arrangements actuellement en vigueur ont des désavantages. Dans les années d'abondance comme, par exemple, pendant l'exercice 1924-25, il est fait aux Etats et aux Communes, dont les besoins sont assez constants, des reversements de revenus excédant de beaucoup leurs besoins réels. Ils se trouvent par là promptement tentés de s'engager dans des dépenses nouvelles et parfois très exagérées. Puis, lorsque les temps deviennent plus difficiles et que les reversements du Reich tendent à décroître, les Etats et les Communes se trouvent gênés pour faire face à leurs dépenses accrues et reviennent à la charge pour demander au Reich de nouveaux secours. Ainsi ce procédé tend à se développer; ni le Reich, ni les Etats, ni les communes ne sont satisfaits; et les dépenses continuent leur marche ascendante. Pour le contribuable le résultat doit être tout à fait désagréable; et il semblerait que, de son point de vue au moins, il fût de beaucoup préférable d'avoir un système qui définît plus nettement la responsabilité de lever des impôts et qui la plaçât carrément sur les épaules de l'organisme de gouvernement à qui revient en premier lieu la responsabilité des dépenses. »

(*Rapport* du 30 novembre 1926, p. 38 et 39).

Section troisième.

La loi du 27 avril 1926.

A. Comparant les chiffres de la statistique impériale et des gouvernements locaux pour les exercices 1924-25 et 1925-26, l'observateur est frappé de ce que toutes les données coïncident : les gros excédents de fonds publics ont, sinon disparu, du moins considérablement fondu. Scrutant le phénomène, il y découvre deux sortes de raisons :

a) la diminution des recettes fiscales, contre-coup de la loi du 23 décembre 1925, portant adoucissement du régime fiscal, et, peut-être aussi, de la lourde crise que traversèrent l'industrie aussi bien que l'agriculture allemandes pendant l'exercice 1925;

b) la disparition des ristournes supplémentaires aux virements impériaux, caractéristiques des exercices 1924 et 1925, véritables aubaines (selon l'expression des Experts) pour les Pays et les Communes, en tant qu'elles leur livraient des ressources bien supérieures à leurs prévisions.

Avec l'exercice 1926-27 la face des choses est changée. Les recettes diminuent sensiblement; des charges nouvelles, fort lourdes, apparaissent sous la forme des secours d'assistance sociale, en particulier aux chômeurs, dans les budgets des collectivités inférieures; au même temps, l'Empire — c'est alors la deuxième année d'application du plan Dawes, et les prestations à effectuer par le Reich se font plus graves — n'est ni dans l'intention ni en mesure de continuer son appui aux gaspillages déjà signalés.

Ce déséquilibre, qui demeure le trait dominant de tout l'exercice, allait bientôt engendrer un nouvel abus, destiné à devenir avec le temps l'un des facteurs les plus importants de la faillite des finances publiques allemandes. Dès les premiers mois de l'exercice 1925-1926, dans l'impossibilité d'équilibrer leur budget, où les dépenses avaient crû beaucoup plus rapidement que les rentrées,

les collectivités manifestaient la tendance à « boucher le trou » par l'emprunt, contracté même et surtout sur le marché extérieur : 1926 est la période où l'offre de capitaux sur le marché allemand était bien supérieure à la possibilité d'absorption ; le mouvement prit même si rapidement une telle extension que le Gouvernement et la Banque d'Empire durent intervenir avec brutalité[1] pour empêcher les dérèglements et l'insouciance des autorités locales et communales de mettre la devise nationale et le crédit impérial en danger.

B. Toute l'année 1926 fut, de la sorte, occupée des difficultés financières du côté des Pays et des efforts de contrôle et de rationalisation du système financier : le décret du 9 février 1926 requit les Pays et Communes de fournir des états de leurs dettes et de leurs recettes pour le 31 mars 1927, la loi du 27 avril portant refonte et publication du compromis financier entre l'Empire, les Pays et les Communes.

Il ne faudrait, certes, pas se méprendre sur la portée de cette loi du 27 avril 1926 : elle n'est que la mise au point, dans un but de clarté plus grande, des dispositions législatives telles qu'elles étaient, sur la base du texte du 23 juin 1923, modifiées par le décret-loi du 14 février 1924 et la loi du 10 août 1925; elle fut l'œuvre du ministre des Finances d'Empire par application de l'article 18, al. 2, de la loi de 1925. Parallèlement se poursuivait dans les bureaux de ce ministère le travail d'établissement d'un compromis définitif.

Un point du travail législatif de cette année 1926 intéresse la matière du fonds commun et mérite, à ce titre, quelques détails. Une loi du 14 mai 1926 modifia profondément le régime de l'impôt sur les automobiles. La clé de répartition fut l'objet de modifications occasionnées par les dépenses incombant aux organismes locaux du fait de la voirie et du service des ponts et chaussées. La guerre, la période de l'inflation, le développement de la circulation automobile avaient fort endommagé le réseau

1. Cf. 2e partie, p. 390 et s.

2. *Finanzausgleichgesetz in der Fassung des Bekanntmachung vom 17. April 1926*, *RGBl.*, 1re partie, p. 203.

routier, et le plan de travaux était lourd de dépenses, toutes urgentes; or, comme on le verra, le fardeau de la voirie pèse exclusivement, ou presque, sur les Pays. Comme ceux-ci n'étaient pas à même d'en fournir la couverture, l'assiette nouvelle fut établie sur la base d'un quart à la charge de la population, pour un quart sur les rentrées, et pour deux sur l'étendue du Pays, cette répartition étant faite sous la condition expresse d'affectation exclusive des recettes à la couverture des dépenses de voirie, à dater du 1er avril; les Pays obtenaient, en outre, le droit de lever des taxes additionnelles au principal fixé par la législation impériale (V. ordonnance du 28 février 1927[1]).

Au total, tension, difficultés, déficits, tel était le bilan de l'exercice 1926; c'était un ensemble de circonstances peu favorables à la naissance d'un régime administratif.

1. Voir *RGBl.*, 1re partie, p. 70-223.

Section quatrième.

Le compromis financier provisoire du 9 avril 1927.

A. L'article 8 de la loi du 10 août 1925 avait promis un règlement définitif pour le 1er avril 1927 (*supra*, p. 126). Dès 1926, la 6e commission du Reichstag, chargée de l'étude du texte nouveau, se prononçait pour un règlement provisoire une fois encore; les raisons assez diverses de portée et de valeur alléguées par son rapporteur se ramènent toutes à la considération de la situation intérieure et apparaissent dominées par le souci d'assainir l'économie nationale, d'effectuer un travail d'apurement et de mise au point, hors tout objectif particulariste. Cette préoccupation, depuis l'inflation, jouait un rôle de premier plan; la conjoncture interne prêta ainsi un appui solide au législateur impérial dans sa lutte contre les revendications exagérées des Pays et des Communes. La tentative d'ajuster la charge fiscale aux circonstances économiques n'était, d'ailleurs, pas neuve : l'idée avait déjà été mise en avant par la réforme von Miquel, reprise en 1924 et 1925 (*supra*, p. 128). Le procédé, par contre, fut nouveau. L'année 1927 débutait, au point de vue financier, sous un jour assez heureux : marché des capitaux bien approvisionné; carnets de commandes de l'industrie bien garnis; chômage apparemment en baisse; rentrées fiscales ayant pendant le premier semestre 1926 dépassé les prévisions de plus de 270 millions, et l'impôt sur le chiffre d'affaires réalisé en octobre 27 millions de plus qu'en septembre; caisses impériales pleines, comme il ne s'était plus vu depuis l'avant-guerre. Alors, le Dr Franz Köhler, ministre des Finances d'Empire, rompant avec la coutume de ses prédécesseurs, ne fait pas preuve d'un pessimisme exagéré dans ses déclarations devant le Reichstag; il avoue lui-même son intention de rejeter l'habitude de ses devanciers de présenter des situations financières au pire pour acquérir le droit d'augmenter les rentrées fiscales;

il annonce un programme double, de compression des dépenses et d'élagage des sources d'impôt qui nuisent à l'économie générale. Poussé par le désir de ne pas écraser la vie économique encore faible au sortir de la double crise de stabilisation, influencé aussi par les résultats désastreux enregistrés sur certains chefs fiscaux (tel l'impôt successoral), éclairé par les premiers chiffres reçus en application de la loi de compromis de 1925 et de l'ordonnance du 9 février 1926 des gouvernements locaux, le ministre des Finances d'Empire ne craindra pas d'attaquer fortement la politique de son prédécesseur immédiat Rheinhold, et il a décidé de s'attacher à diminuer l'obligation fiscale[1].

A cette fin deux voies s'ouvraient à lui. La première comportait une réduction directe des impôts impériaux : elle avait été suivie en 1924 et 1926; la seconde impliquait l'attaque indirecte des impôts réels locaux et communaux : la liquidité, très forte, du marché de l'argent avait fait depuis 1925 surestimer la capacité de rendement fiscal du peuple allemand; les impôts très lourds, malgré la loi de médiation fiscale du 31 mars 1926[2], restaient basés pour la plupart sur des échelles établies pendant l'inflation ou la stabilisation industrielle; et l'écrasement fiscal se traduisait par de fortes non-rentrées : l'impôt sur la fortune évalué pour l'exercice 1926-1927 à 400 millions n'en rapporte que 339, l'impôt successoral est à 29 contre une prévision budgétaire de 100, l'impôt foncier est au début de l'exercice 1927-1928 acquitté seulement pour 45 %...

Comprimer les dépenses impériales, contrôler et limiter étroitement les excès dans le régime fiscal des collectivités subordonnées, tel sera donc l'effort gouvernemental pendant la discussion, assez terne, à la vérité, de la nouvelle loi. La deuxième manœuvre, au surplus, était délicate, sinon

1. V. les déclarations ministérielles lors de la première lecture du projet de loi devant le Reichstag, *Sten. Berichte über die 302. bis 304. Sitzung des Reichstags*, vol. 393.

2. *Gesetz über Steuermilderungen zur Erleichterung der Wirtschaftslage*, *RGBl.*, 1re partie, p. 125.

Cette loi eut pour but de desserrer l'armature fiscale, à dater du 1er avril 1926; c'est ainsi qu'elle apporta une limite maxima au taux de calcul de l'impôt spécial sur les loyers, réduisit celui de l'impôt sur le chiffre d'affaires à 0,75 %, abrogea les impôts sur le vin, le sel, etc...

V. dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 15, du 16 avril 1926, l'article de C. Krämer, *Das Steuerkompromiss*, p. 498 et s.

inconstitutionnelle : le droit impérial d'émettre des lois-cadres n'était pas une habilitation à fixer ou limiter le taux des impôts particuliers aux Pays et aux Communes. Dans son discours du 1er avril, lors de la seconde lecture[1], Köhler qualifiait sa propre politique, en définissant le rôle du ministre des Finances d'Empire comme étant, non celui d'un organe rivé aux traditions et au passé, mais d'un agent chargé, dans une fin d'ordre financier, de façon constante, d'un devoir d'ajustement et de réadaptation du régime, d'une œuvre sévère d'autant plus utile que l'économie nationale entière souffrait de la charge fiscale et de l'impuissance des finances impériales, elles-mêmes à bout, à porter plus longtemps le poids des budgets parasitaires des Pays et des Communes.

B. Toujours est-il que le règlement du compromis de 1927 marque un tournant important dans la politique financière allemande et l'histoire des rapports entre Empire, Pays et Communes. Sur le terrain de la vie économique et dans un effort de nationalisme impérial, Köhler s'efforça à réduire le particularisme, non plus sur le champ du droit constitutionnel par développement du contrôle administratif ou accroissement des dotations, mais dans l'ordre des rentrées financières : « Je vous déclare, dit-il, que je ne reconnais en aucune façon l'essence ou le bien-fondé d'un particularisme quelconque. Toute tendance particulariste est hors de ma pensée. Je me rattache à l'idée de celui dont nous fêtons en ce jour l'anniversaire[1], Bismarck, qui disait que le particularisme est la base de la faiblesse[2] ».

La loi fut votée le 2 avril, promulguée le 9, avec effet rétroactif au 1er et validité jusqu'au 1er avril 1929. Le texte est, lui aussi, *provisoire.* Il ne contient pas dans ses dix-sept articles de grandes nouveautés. Il laisse, comme le précédent, entrevoir le rétablissement possible de droits de taxes additionnelles, tout en repoussant la date d'éventuelle application au 1er avril 1929, et maintient le principe des garanties, tout en modifiant fortement son étendue et son concept.

1. V. *Kölnische Zeitung,* n° 245, du 2 avril 1927.
2. V. dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 18, du 6 mai 1927, l'article de C. Krämer, *Betrachtungen zur Finanzpolitik des Reiches,* p. 659.

a) Les projets officiels, comme par reflet du souci impérial de comprimer les chefs de dépenses, proposèrent de reprendre les articles 35 et 50 de la loi de compromis. Schaumbourg-Lippe, Anhalt, Oldenbourg et Mecklembourg s'étaient élevés contre cette velléité avec d'autant plus de violence, lors des discussions préliminaires au Conseil d'Empire, que la matière était pour eux d'importance vitale : sans les garanties, ils eussent perdu, au cours de l'exercice 1926-1927, leur caractère souverain, étant incapables de subvenir à leurs dépenses. Pour leur politique de mendicité les petits Etats trouvèrent deux appuis précieux au Reichsrat et même au Reichstag, en la personne, une fois encore, des ministres de Prusse et de Bavière[1].

b) Le seul point sur lequel puisse être notée une victoire impériale fut l'article 4, qui supprimait la garantie spéciale de i'Impôt sur le chiffre d'affaires. Il faut voir là, non une mesure de vexation ou de rigueur prise contre Pays et Communes, mais une voie de protection des finances impériales. Tandis que la loi du 31 mars 1926 avait fortement réduit le taux de participation sur les rentrées de l'impôt sur le chiffre d'affaires (de 35 à 30 %), la garantie de la loi du 10 août 1925, art. 35, (*supra*, p. 126) était demeurée en vigueur, au grand dommage des finances impériales, qui durent verser la différence :

En millions de Reichsmark

	Exercices 1925-26	*1926-27*
1. Rentrées effectives et totales de l'impôt sur le chiffre d'affaires	1.416,00	875,80
2. Bases garanties de calcul par la la loi de compromis	1.500,00	1.500,00
3. Virements garantis (35 et 30 %)	412,50	450,00
4. 35 % et 30 % des rentrées effectives	375,70	362,70
5. *Différence à payer* par le Trésor impérial, en vertu de la garantie	36,80	87,30

D'après *Wirtschaft und Statistik*, 1927, p. 91.

1. De même que le Parlement dans la période Hohenzollern n'avait pas su contre la monarchie maintenir ses prérogatives, le Reichstag d'après la guerre ne sut pas se défendre contre les Pays, organes administratifs et non politiques : les partis politiques s'effacent à chaque fois que la discussion touche le particularisme. V. *Begründung d. Reichstagsvorlage, Drucksachen des d. Reichstags*, n° 2833, p. 7.

Le poste dernier de ce tableau fait apparaître l'importance de l'économie envisagée par la suppression de la garantie spéciale pour l'impôt sur le chiffre d'affaires en vigueur au 31 mars 1927.

A titre de compensation, le montant de garantie générale (impôt sur le revenu, sur le revenu des sociétés, impôt sur le chiffre d'affaires) fut élevé de 2,1 milliards de Reichsmark à 2,6, moyennant la condition que les Pays seraient tenus de consacrer la part de virements au delà d'un « plafond » de 2,4 à l'abaissement des impôts réels, tant locaux que communaux (impôts sur la propriété bâtie ou non-bâtie, sur les professions) tels qu'ils montaient au 31 mars 1927. Le Gouvernement promettait avant le 1er octobre 1927 une loi-cadre sur ce point; elle ne fut jamais publiée.

Quels qu'aient été les efforts du ministre d'Empire, ce régime de garantie faisait évoluer le principe des virements vers un système de dotations subordonnées à une clé de répartition. Cette dernière fut, encore une fois, modifiée en ce sens qu'au regard des pays agricoles, à population disséminée, l'Empire s'engageait, pendant les exercices 1927-1928 et 1928-1929, à distribuer une somme de 450 millions levée par priorité sur les rentrées des deux impôts sur le revenu d'après l'ancienne fixation de l'impôt sur le chiffre d'affaires (art. 1, § 1), c'est-à-dire en faisant intervenir pour un tiers les chiffres des rentrées locales.

Trait curieux à noter enfin en passant : l'article 1 *in fine* mettait à la charge des Pays l'obligation stricte de faire au profit des Communes pauvres de revenus une part spéciale dans les reversements afférents aux impôts du revenu, en considération des charges d'enseignement et d'assistance qui les laissaient sans défense face à la volonté des Pays[1]. Par contre, l'article 17, complètant le régime

1. « ... *die Lage der kleineren steuerschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) berücksichtigen, soweit ihre Notlage auf besonders hohen Lasten für kulturelle und soziale Aufgaben beruht.* »

Il a été signalé, *supra*, p. 104, qu'en vertu du § 42 du décret-loi du 14 février 1924, l'Empire avait rendu à l'activité des Pays et Communes le domaine triple de la police, de l'enseignement et de l'assistance, dont il s'était chargé pendant la période de l'inflation. Avec le développement du socialisme municipal, d'un côté et du chômage, de l'autre, les finances communales se trouvaient si gênées que le législateur impérial intervint plusieurs fois.

Cf. deuxième partie, p. 353.

établi par la loi sur le chômage, mettait aux frais de l'Empire la totalité des dépenses des bureaux d'assurance et de soutien aux chômeurs jusqu'au 1er octobre 1927 (date d'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1927) ; par quoi il libérait fortement les Pays, jusque-là obligés au tiers des frais. Cependant rien n'était prévu en faveur des Communes et ne diminuait leur charge du 1/5 de l'assistance de crise (Loi du 19 novembre 1926) et de l'assistance aux indigents (Ordonnance du 10 février 1924).

c) Un dernier succès impérial prit la forme d'une modification importante du texte ancien de l'article 35 de la loi du 10 août 1925, dans le sens de la limitation des privilèges accordés aux Pays : le texte ancien prévoyait qu'au cas où, dans un Pays donné, la répartition des virements impériaux sur l'impôt du revenu ou l'impôt sur le revenu des sociétés calculés sur la base spéciale fournie à la répartition par le chiffre de la population serait, durant un an, inférieure de 20% au taux moyen de répartition dans le reste de l'Empire, celui-ci, sur sa part de fonds commun, verserait les sommes nécessaires pour compléter le contingent moyen; la loi nouvelle maintenait le principe, avec cette réserve, à l'avantage de l'Empire, qu'à dater du 1er avril 1927 la soulte reçue par un Pays au cas susdit ne dépasserait, en aucun cas, 30 % de la part de virements reçue à titre normal.

C. Résultat d'habitudes acquises, de la faiblesse du gouvernement de Berlin, de la tension économique, la semi-victoire impériale allait bientôt être dépassée[1].

1. Rpr. la Lettre de l'Agent général des paiements de réparations au ministre des Finances du Reich, en date du 17 mars 1927, et le Memorandum, du même au même, en date du 20 octobre. Ces deux textes sont curieux pour les raisons et les arguments qu'ils contiennent. Sir Parker Gilbert, impressionné « du fait que les nouveaux arrangements proposés, considérés ensemble, grèvent d'une lourde charge le budget du Reich et augmentent considérablement ses engagements à l'égard des Etats et Communes » et de l' « intention de continuer d'ajourner le règlement définitif de leurs relations financières », dresse, du point de vue du Plan des Experts, deux séries d'objections graves à l'égard de la situation et de « l'état de nonchalante satisfaction » où demeure l'Empire en face de l'état de choses actuel pour le motif qu'il est le résultat de l'évolution constitutionnelle :

a) Les droits des collectivités inférieures sur les trois sources les plus abondantes des recettes impériales, leurs appels incessants à ses largesses,

Mis en garde dès 1924, par les Experts, d'une part, et l'Agent des réparations, d'autre part, le gouvernement Stresemann avait bien essayé d'endiguer le flot toujours croissant des budgets locaux et communaux; en réalité, le front ne fut pas maintenu partout égal vis-à-vis du fédéralisme financier : à côté des mesures de rigueur (contrôle statistique des emprunts et des comptes : décrets-lois des 25 juillet 1927 et 23 juin 1928[1]; compression du crédit, décrets-lois du 12 novembre 1926), des mesures de faiblesse subsistent (donations aux pays ; inscriptions de dépenses nouvelles, du genre de celles de l'ordonnance du 14 septembre 1927 augmentant de 10 % les salaires, traitements et pensions des fonctionnaires de toutes les administrations). Dans le cercle vicieux des finances allemandes, le régime du règlement et du compromis est, d'année en année, plus éloigné du *Palladium für die innere und äussere Freiheit* dont avait si longtemps rêvé Mathias Erzberger.

compromettent l'équilibre de la devise et mettent en danger les créances des Puissances alliées vis-à-vis du Reich;

b) Dès 1914 les Experts ont relevé la nécessité d'établir le règlement de finances entre l'Empire et les Pays, sur des bases fixes; en laissant cours au régime de concessions périodiques au particularisme, le Gouvernement impérial néglige cet avis, au « risque d'encourager, d'une part, les Etats et les Communes à porter dorénavant leurs dépenses à un niveau élevé et de se priver, d'autre part, de ressources dont il peut avoir besoin pour faire face à ses propres obligations et pour s'acquitter de ses fonctions propres ».

Malgré l'importance de ces « considérations, non seulement pour ce qui est du présent immédiat, mais plus particulièrement pour ce qui est de l'avenir », le Gouvernement impérial ne fit guère hormis des promesses, déclarant que « des dispositions seraient prises par l'adoption de différentes lois préparatoires», pour assurer un règlement financier définitif en 1929.

Pour l'exercice 1926-27 les virements prévus au budget étaient de (en milliards de Reichsmark) 2,38 ; en pratique ils furent de 2,62. Les chiffres sont respectivement, pour l'exercice 1927-28, 2,84 et 3,01; pour l'exercice 1928-29, 3,00 et 3,41.

Cf. dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 24, du 27 juin 1927, p. 899, l'article de C. Krämer : *Der Reparationsagent zur deutschen Wirtschaftspolitik*, et n° 45, du 11 novembre 1927, p. 1737, un autre article du même auteur : *Der Meinungsaustausch mit Parker Gilbert.*

1. Voir *RGBl.*, 12e partie, p. 245 et 208.

CHAPITRE IV

LES DERNIERS ASPECTS DE L'ÉVOLUTION

Section première : La loi de finances du 29 juin 1929.
Section deuxième : Décrets-lois et réforme fiscale.
Section troisième : Le plan gouvernemental de septembre 1930 et l'ordonnance du 1er décembre.
Section quatrième : La dictature de l'article 48.

Par illusion ou habileté politique, Dr. Köhler avait, comme ses prédécesseurs, beaucoup promis de l'avenir, et en particulier, lors du vote de la loi de 1926, un règlement définitif du compromis financier pour le 1er avril 1929[1].

Or, en 1929, le marasme s'étendait en Allemagne dans tous les domaines : politique intérieure, politique extérieure, marché des capitaux, industrie, rentrées fiscales. 1928 avait marqué dans le mouvement cyclique une phase de dépression déclanchée dès l'automne 1927 par la pénurie de capitaux, d'une part, la série des faillites et les convulsions industrielles, pour partie génératrices de chômage, d'autre part : ensemble de faits, qui peut expliquer la difficulté de clore les budgets, tant locaux que communaux ou impériaux, à raison de l'abaissement des rentrées sur évaluations fiscales. La crise éclatait d'autant plus brutalement que, depuis l'inflation, à la faveur des grosses rentrées des exercices 1924 et 1925, l'Allemagne, pluralité d'organes souvent parallèles et toujours concurrents, avait, sans souci de l'avenir le plus proche, beaucoup trop dépensé. Les lois économiques ne se laissent pas impunément vio-

1. Le discours prononcé par le Dr Köhler, au moment du vote du budget impérial, le 19 janvier 1928, est traduit au *Bulletin de stat. et de législ. comparée*, n° octobre, 1929, p. 578 et s.

V. dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 8, 16 février 1927, un article de C. Krämer : *Die Etatsrede des Finanzminister* vom 16. Februar 1927, p. 281 et du même auteur, *loc. cit.*, n. 4, 28 mars 1927, *Der Reichshaushaltsplan* 1927, p. 116.

ler; aussi la manière trop persistante d'abus et de gaspillages signalée par tous les ministres des Finances depuis 1925 se sanctionnait-elle par le marasme.

D'établir en une loi définitive un règlement du compromis, il ne pouvait être question, pour personne : l'Empire, étroitement tenu par ses créanciers, sentait grandir ses propres besoins, en rapport tout à la fois avec l'accroissement des dépenses de l'assurance-chômage, celui des demandes des Pays et Communes et aussi des dettes de guerre[1]; la tâche du Gouvernement devenait ainsi très délicate, enserrée entre les besoins propres de l'Empire et les réclamations, dans la mesure où elles étaient justifiées, des organismes inférieurs. Dès 1928 la situation apparaît sans issue.

1. Chiffres des dépenses nettes de l'Empire : Exercice 1926, 9.527 milliards; 1927, 10.858 milliards; 1928, 11.989 milliards; 1929, 10.923 milliards; 1930, 11.329 milliards de Reichsmark.

Section, première.

La loi de finances du 29 juin 1929.

A. Au cours de l'exercice 1928-29, les causes de l'histoire des finances allemandes s'infléchissent comme en une révolution stratégique advenant dans les positions jusqu'alors acquises.

Telles qu'Erzberger les avait conçues, les charges de l'Empire, par opposition à celles des Pays, étaient comme douées d'une fixité constitutionnelle, inconnue à toutes les autres, flottantes, et d'une imprécision ou variabilité qui se faisait surtout ressentir à l'échelon communal, parce qu'échelon actif. Sous le drapeau de l'autonomie administrative et financière, grandes et petites villes[1], à la faveur du suffrage universel, dans la griserie de l'abondance de ressources directes (impôts propres, emprunts, prêts ou donations impériales) ou indirectes (ristournes des Pays sur virements du fonds commun), à l'abri d'un contrôle effectif de la part de l'Empire (l'existence des commissaires impériaux aux économies a révélé leur impuissance à agir) ont gaspillé sans excuse et fait de leur liberté le jouet de leur bon plaisir.

Le régime des décrets-lois de 1924, l'exercice 1926 jusqu'à la mise en vigueur des lois d'assurance impériale aux sans-travail ou de secours de crise, avaient déjà instruit les Communes[2] du danger résultant de la non-fixité de leurs charges en face de la compétence sur compétence impériale; la conjoncture intérieure allait, à défaut de moyens directs, l'appel à l'Empire ne pouvant être envisagé que

1. C'était un des plus grands défauts, encore persistant, de la réforme Erzberger qu'en contradiction au régime législatif de l'avant-guerre la mise sur le même plan des grandes et des petites villes : les unes et les autres voient leur politique financière et administrative tenue par les mêmes lois, malgré la correction essayée par le § 35 de la loi de règlement fiscal (V. à ce sujet dans la *Deutsche Gemeinde Zeitung*, n° 5, avril 1930, un article du Dr Kollmann, § 25).

2. V. dans le même sens les rapports au Congrès de la *Journée des Villes* du 31 mars 1928, dans *Der Städtetag*, n° 5, mai 1928.

comme subsidiaire et exceptionnel, leur apprendre en une voie nouvelle à adapter les recettes aux dépenses. Pendant l'exercice 1928-29 commencent à se faire sentir les effets du régime nouveau de l'assurance-chômage; l'impossibilité est reconnue aussi d'élargir au delà des limites le cercle des rentrées fiscales; la charge, chaque mois croissante, de l'assurance aux chômeurs devient alors le frein à toutes autres activités et, par un phénomène très net de sélection, relègue et élimine peu à peu les chefs de luxe et de gaspillage des budgets locaux et communaux.

B. Au regard de cet état de choses, vu la difficulté d'établir des comptes et des prévisions, la *loi de finances du 29 juin 1929*, en son article 8, prorogea le régime du compromis, tel qu'il résultait de la loi de 1927, pour une période d'un an. C'était une nouveauté législative que d'établir le compromis financier dans une loi de budget.

Les taux de répartition sur fonds commun et l'esprit général de la loi de 1927 demeurent en application. Les seuls changements touchent aux droits de l'Empire sur le fonds commun : l'affirmation de souveraineté fiscale, déjà émise comme principe de droit public en 1920 et reprise dans l'article 8 de la loi du 27 avril 1926, se matérialise dans le droit de prélever, par préférence et pour les seuls besoins de sa politique, sur le fonds commun, une somme de 120 millions (65 sur les rentrées de l'impôt sur le revenu, 12 sur celles de l'impôt sur le chiffre d'affaires), à condition toutefois que ledit fonds reçoive, au titre des impôts en question, des rentrées supérieures à 4,53 milliards de Reichsmark. En pratique, faute aux rentrées d'avoir atteint ce plafond, usage du droit ne fut pas fait par le Trésor impérial.

La garantie de répartition de 450 millions, par préférence, sur les rentrées des trois grands impôts de fonds commun, et d'après la base ancienne de répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires, demeurait telle que l'avait

1. Loi sur le budget d'Empire du 29 juin 1929, *RGBl.*, 1re partie, p. 443. Cf. également dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 9, 1er mars 1929, l'article de C. Krâmer, *Vor dem Etatsjahr 1929*, p. 345.

fixée le texte du 9 avril 1927 (*supra*, p. 139). La garantie de l'article 35 restait, elle aussi, en vigueur.

Le régime ainsi établi régla pendant douze mois les rapports financiers de l'Empire et des Pays, sur les bases suivantes ; le taux modifié des virements, celui de la loi du 9 avril 1927, fut simplement maintenu par la loi du 29 juin 1929 :

1. Impôt sur le revenu et impôt sur le revenu des sociétés et groupements	75 %
2. Impôt sur le chiffre d'affaires	30 %
3. Impôt sur les ventes et aliénations d'immeubles	100 %
4. Impôt sur les automobiles	100 %
5. Impôt sur les paris et les courses	100 %

Plus la série des crédits complémentaires versés par l'Empire :

1. Une part (non fixe) de l'impôt sur la fusion des sociétés (*Gesellschaftssteuer*) qui est versée, par l'Empire aux Pays, à charge pour ces derniers d'en ristourner la moitié à leurs communes : loi du 31 mars 1926, articles 8 et 9;

2. 1/6 des rentrées de l'impôt impérial sur la bière; à ce titre les Pays ont touché, en 1928-29, 59, 3 millions de Reichsmark.

Le tableau suivant, présentant le point de vue concret et la répartition des chiffres, permettra, par rapprochement avec les tableaux analogues des p. 155, 160 et 213, de fructueuses comparaisons :

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES RELATIVES AU COMPROMIS POUR L'EXERCICE 1929-1930 (*En millions de Reichsmark*)

	Evaluations	PARTS			
		Pays et Communes		Empire	
A. Impôts directs		%		%	
Impôt sur le revenu	2.930	75	2.590	25	940
— sur le revenu des sociétés.	600	75	—	25	—
— sur la fortune	624	—	—	100	624
— spécial sur l'industrie	- -	-	—	—	—
— sur les successions	120	—	—	100	120
— sur le chiffre d'affaires[1]	1.120	30	323	70	797
— sur les mutations foncières	40	96	38	4	2
— sur les mutat. de capitaux	164	—	—	100	164
— sur les automobiles	205	96	197	4	8
— sur les paris et courses	36	96	35	4	1
— sur les loteries	50	—	—	100	50
— sur les effets de commerce	50	—	—	100	50
— sur les chemins de fer	380	—	—	100	380
— sur les obligations	11	—	—	100	11
— sur les assurances	55	—	—	100	55
Total A[2]	6.385		3.184		3.201
B. Impôts indirects					
a) Douanes	1.200	—	—	100	1.200
Impôt sur le tabac	825	—	—	100	825
— sur la bière	535	var.	59	var.	476
— sur l'alcool	360	—	—	100	360
— sur le sucre	150	—	—	100	150
b) Douanes					
Impôt sur les alcools industriels.	2	—	—	100	2
— sur les vins mousseux	15	—	—	100	15
— sur les allumettes	12	—	—	100	12
— sur les cartes à jouer	2	—	—	100	2
Timbre statistique	3	—	—	100	3
Impôt sur les saccharines	0,6	—	—	100	0,6
— sur les bougies	12	—	—	100	12
Total B[2]	3.117		59		3.058
Jeu de l'art. 35			+ 30		- 30
Total des voies et moyens prévus[2]	9.502		3.273		6.229

D'après la loi du 29 juin 1929.

1. L'Empire reçoit par priorité : 77 millions des rentrées des impôts sur le revenu (en ses deux formes) et 43 de celles de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Parmi les rentrées B. Impôts indirects, sont rangées sous la catégorie *a*), celles tenues, en vertu du Plan Dawes, en gage par les Alliés et rangées sous *b*), celles qui étaient libres de toutes servitudes.

Il faut remarquer que les Pays reçoivent encore, en dehors de ce tableau, des subsides spéciaux : police, assistance aux petits rentiers ruinés par l'inflation, et divers, qui à cette époque représentaient encore les indemnités spéciales aux fonctionnaires des Pays occupés : pour l'exercice 1929, ces subsides étaient prévus dans le budget impérial de la façon suivante :

Police	195	millions de RM.
Assistés	35	—
Divers	53	—

2. Les légères différences entre les chiffres partiels totalisés et les totaux indiqués résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

Section deuxième.

Décrets-lois et réformes fiscales.

A. Les efforts faits au début de l'année 1929, à la Conférence de Paris, pour la révision du plan Dawes n'aboutirent pas au règlement définitif des réparations, tel que l'eût désiré l'Allemagne[1]. L'adoption du plan Young eût pu toutefois faciliter de nouvelles et importantes réformes du régime financier et par là-même du compromis. Toute une série de projets vit le jour ; mais le Gouvernement, débordé par les circonstances et dénué en l'état désastreux des caisses publiques incapables de fournir leur couverture aux dépenses de l'exercice 1930-31, fut obligé d'écarter l'idée de réformes de longue haleine, pour aller au plus pressé et faire face au déficit de l'exercice[2].

Ce déficit avait pour causes persistantes les deux facteurs de dépression : le chômage croissant sans arrêt, les rentrées fiscales défaillantes de plus en plus. Or l'accroissement du chômage ne touche presque pas les Pays; seuls l'Empire et les Communes sont atteints, du fait, l'un de l'assurance et du secours de crise, les autres du secours de crise pour une part et surtout de l'assistance aux chômeurs, au titre d'indigents ayant vocation à l'assistance publique communale[3]. Quelles que fussent les répugnances et les résistances rencontrées, l'Empire, incapable de continuer le paiement de subsides et d'avances aux Communes, à raison de la mauvaise volonté des Pays et de l'échec absolu des Commissaires aux économies, se décida à resserrer le régime fiscal. L'impossibilité d'obtenir une majorité au Reichstag

1. Cf. H. J. Held, *loc. cit.*, p. 375 et s.

2. V., dans la *Revue de science et de législation financières*, n° avril-juin 1931, H. Bonjour, La Situation financière du Reich, p. 5 et s.

3. Lorsque le Gouvernement, pour venir en aide aux Communes, se décida en 1927 à créer l'assurance-chômage impériale, le déficit était pour les Communes de 250 millions environ; en 1930 il est de 420. Cf. le rapport fait par le Dr Mulert, à Cologne, le 5 mai 1931, dans la *Kölnische Zeitung* du 6 mai 1931.

sur une loi tendant à accroître la charge fiscale, déclancha l'application de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution de Weimar[1], et le régime des décrets-lois recommença comme aux temps les plus noirs de l'inflation, et cette remise en activité des pouvoirs extraordinaires qui caractérisent l'Allemagne d'après-guerre suscita d'innombrables conflits quant à sa régularité constitutionnelle.

B. Il n'empêche que par une série de mesures fiscales, au cours de l'année 1930, le fonctionnement du fonds commun fut modifié à la base : c'est un amoncellement énorme de retouches de détail qu'opèrent une série de lois et d'ordonnances, et dont les fins peuvent être groupées sous quelques rubriques.

1° *Limitation des droits des Pays et Communes sur le fonds commun.* — La loi du 29 juin 1929 avait institué le droit de l'Empire à capter certaines des sources ou parties de ressources fiscales, à la base, avant leur versement au fonds commun; cette facilité est étendue aux taxes créées par l'article 19 de l' « Ordonnance (26 juillet 1930) du président d'Empire rendue pour combattre la détresse financière, économique et sociale », pratiquement pour permettre aux finances impériales de parer à l'accroissement des charges sociales.

Comme l'habilitation de la loi de 1929 n'avait pas été en pratique utilisée (faute aux rentrées d'avoir atteint le chiffre imposé à son exercice), et parce qu'il n'osait pas encore supprimer la garantie des virements sur les trois grands impôts de fonds commun, l'Empire s'attribue le droit de prélever 77 millions sur les rentrées de l'impôt sur les salaires, la cédule la plus productive de l'impôt général sur le revenu, et 74 sur les prévisions des rôles à recouvrer de l'impôt général; la perception en était, du reste,

1. Cf. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 69 : « Si la sécurité et l'ordre publics sont gravement troublés ou menacés dans l'Empire allemand, le président d'Empire peut prendre les mesures nécessaires au rétablissement de l'ordre et de la sécurité publics et, s'il est besoin, recourir à l'aide de la force armée. Dans ce but il peut suspendre temporairement, en tout ou en partie, les droits fondamentaux établis par les articles 114, 115, 117, 118, 123, 124 et 153. »

soumise à tout un jeu de modalités et de garanties indirectes, qui la subordonnaient au dépassement par rentrées effectives d'un certain niveau (Rpr. l'art. 19 de l'Ordonnance de la Circulaire du ministre des Finances d'Empire en date du 12 février 1931[1]).

D'autre part, en application de la loi du 28 avril 1930[2] prévoyant une réforme des finances impériales, l'article 27 de l'ordonnance stipulait que des 1.502 millions de Reichmark ainsi obtenus, 30 devraient servir à constituer le fonds de réserve de l'Office impérial d'assurance contre le chômage que la misère des temps n'avait jamais permis d'amener au jour[3].

Pour dédommager les Pays et les Communes, la promesse de répartition de 450 millions provenant du fonds commun, et pris sur les rentrées des trois impôts maîtres d'après la clé ancienne de l'impôt sur le chiffre d'affaires fut prolongée, étendue aux exercices 1929 et 1930 (Ord. du 30 juin 1930[4]). La garantie de l'article 35 demeurait inchangée. Dans la réalité des choses le secours aux Pays et aux Communes fut surtout assuré par une création de taxes et de recettes nouvelles, destinée à compenser les pertes résultant de l'accroissement des droits de l'Empire.

2° *Accroissement des sources du fonds commun.* — Préoccupé de trouver cette compensation, le ministre des Finances d'Empire Moldenhauer fit voter une première tranche du plan de réforme financière sous la forme de sept lois qui furent publiées le 15 avril et portaient réglementation nouvelle des douanes, du monopole de l'eau-de-vie, de l'eau minérale, des obligations industrielles et de la base de calcul de l'impôt communal sur la fortune[5].

En particulier l'impôt sur l'eau minérale entrait au

1. L'article 19 forme à lui seul la 5e partie de l'ordonnance, consacrée au *Finanzausgleich*, *RGBl.*, 1re partie, p. 313.
V. le texte de la circulaire d'application au *Reichsministerialblatt*, 1931, p. 55.
2. *RGBl.*, 1re partie, p. 145.
3. L'art. 159 de la loi sur l'assurance-chômage avait prévu la constitution d'un fonds de secours alimenté, en partie par les profits des douanes, en partie par les impôts de consommation.
4. *RGBl.*, 2e partie, n° 24.
5. *RGBl.*, 1re partie, p. 136.

fonds commun avec affectation exclusive aux Pays, sauf les 4 % représentant l'indemnité de style à l'administration impériale; une ventilation devait suivre entre les Pays et s'opérer d'après une base de répartition faisant jouer pour 1/3 le chiffre des rentrées locales et 2/3 pour celui de la population; cette répartition enfin était soumise à l'obligation pour les Pays de ristourner, en totalité, les profits aux Communes, en considération du développement inquiétant de leurs charges. Dans le rapport fait devant la Commission des finances du Reichstag, Moldenhauer prévoyait un accroissement de recettes de 35 millions; en fait l'impôt nouveau a rapporté aux Pays 33,60 millions pour l'exercice 1930-31 et 28,80 pour le suivant[1].

Quelques autres modifications étaient, les unes favorables, les autres défavorables aux finances autonomes; l'une d'elles intéressait les Pays pour 1/6 des recettes de la taxe impériale sur la bière, en sa nouvelle forme, sans détriment des droits réservés des Pays du Sud, tels qu'ils avaient été fixés en 1919.

3° *Accroissement par voie impériale des ressources des Pays et des Communes.* — Toujours dans la même voie, avec le souci pareil de soutenir les finances des collectivités organiques (communales surtout : la crise a concentré toutes les sollicitudes sur elles) et de balancer le poids toujours croissant de l'assistance, l'ordonnance du 26 juillet 1930 autorisait les Communes à lever une *taxe civique* (*Bürgersteuer*) et un impôt communal sur la bière; il est à noter quant à celui-ci que l'autorisation, la faculté, à dater de l'exercice 1930-31, était muée, par volonté de protéger la fortune foncière nationale, en une injonction, une obligation, au cas où le taux de l'impôt sur la propriété foncière viendrait à être relevé. La liberté la plus grande d'appréciation était, en règle, laissée aux autorités locales (IIe partie de l'Ord., § 2, al. 1) et se complétait par une autorisation, aux fins d'équilibrer la charge d'assistance, d'im-

1. Sur la valeur des chiffres donnés et des déclarations faites au Reichstag par Moldenhauer, V. un article très intéressant dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 23, 6 juin 1930, de W. Frank intitulé : *Die Reichsfinanzen nach dem Abschluss für 1929*, p. 959 et s.

poser toutes boissons consommées dans un lieu public, avec le seul assentiment des autorités locales.

C. Cette ordonnance est à bien des points de vue un document intéressant : du fait, d'abord, qu'elle fut rendue après dissolution du Reichstag : c'est la première des applications de l'article 48 dans le domaine du compromis, et c'est le début des grands décrets-lois; du fait aussi qu'elle rejette le budget provisoire de crise (*der Notetat*) qui venait à échéance le 31 juillet pour se rallier au budget régulier de l'exercice 1930-31 : l'initiative est fort remarquable et audacieuse, comportant la promulgation jusqu'ici inédite en droit public d'un budget par décret-loi, sans acceptation ni vote parlementaire quelconque; du fait enfin des modifications apportées au régime fiscal.

Celles-ci, de plusieurs sortes, prétendaient à concilier les deux méthodes normales : la création d'impôts nouveaux et le jeu des compressions et des économies. Leur détail, pour simple qu'il soit, appelle quelques remarques, attendu qu'il porte nettement atteinte au statut normal du fonds commun, tel qu'il avait ci-devant fonctionné. Les travaux préparatoires ayant déjà fait apparaître une perspective de déficit de 760 millions de Reichsmark[1], c'est à leur trouver une couverture que s'astreignit la première partie du décret et, à cette fin, qu'il créa deux sources fiscales, au titre de taxes de superposition à l'impôt du revenu, l'une, complémentaire (au taux de 5 %) sur tout revenu annuel dépassant 8.000 Reichsmark ; l'autre, communément nommée en Allemagne impôt sur les célibataires (*Ledigensteuer*), soit 5 % de surtaxe, à concurrence d'un maximum mensuel de 3 Reichsmark. Les rentrées, soit 322 millions de Reichsmark, en étaient prévues — là c'est l'atteinte au statut du fonds commun — comme échappant au fonds de virements et devant être directement bonifiées au trésor impérial[2]. D'autre part, une élévation,

1. Le déficit provenait (en millions de Reichsmark) : Institut d'assurance-chômage, 460; Assistance de crise, 150; Moins-values sur prévisions en matière d'impôts indirects et douanes, 150.

2. La base de répartition était curieuse : pour faciliter la comptabilisation des recettes, les taxes étaient récupérées avec l'impôt principal; et il fut établi que l'Empire aurait droit à prélever sur les rentrées de l'impôt 77 millions

à compter du 1er août, de 3 1/2 à 4 1/2 % du taux des primes à payer de l'assurance-chômage était édictée, et le supplément de recettes en était évalué à 269 millions de Reichsmark. Les autres 169 millions étaient demandés à un jeu de compressions diverses.

Tous les efforts demeurèrent vains[1]. La crise continua à empirer et les recettes à baisser par défaillance des contribuables, quand ce ne fut pas par abaissement officiel du taux (ainsi qu'il arriva pour l'impôt sur les automobiles réduit de 20 à 30 %). Les sources nouvelles créées par le décret-loi du 26 juillet n'arrivaient point à compenser les moins-values produites par les impôts restés impayés, les ajournements et les dégrèvements accordés; et rien ne put endiguer le recul, ni le contrôle devenu plus sévère, ni les taxes, ni les amendes.

Parallèlement, la dette à court terme croissait dans les budgets publics de la façon la plus inquiétante : jamais, depuis l'inflation, les pouvoirs publics — l'Empire et les Communes surtout — ne connurent pareil danger et semblable catastrophe : sources vives utilisées à bloc, élévation du taux des impôts vaine d'avance, tout juste bonne à provoquer des évasions fiscales.

Sur sa base primitive, celle de la loi du 15 avril 1930, le point de vue concret est le suivant :

au titre des salaires (*Die Lohnsteuer*) et 75 au titre de l'impôt général sur revenus autres que les salaires (*veranlagte Einkommensteuer*), soit, dans le premier cas 11 millions par mois de septembre 1930 à mars 1931, et dans le deuxième, en octobre 1930 et janvier 1931, 32 millions, tandis qu'en novembre et février 1931 il ne toucherait que 5,5 millions, et en décembre rien.

1. V. un article du Dr Fr. Elsass, second bourgmestre de Berlin sur la détresse communale, dans *Der deutsche Volkswirt*, 31 octobre 1930, p. 140.

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES RELATIVES AU COMPROMIS POUR L'EXERCICE 1930-1931

(d'après la loi du 15 avril 1930)

(*En millions de Reichsmark*)

	Évaluations	PARTS			
		Pays et Communes		Empire	
A. Impôts Directs		%		%	
Impôt sur le revenu	3.000	75	2.509	25	991
— sur les sociétés	500	75	—	—	—
— sur la fortune	480	—	—	100	480
— spéc. sur l'industrie	350	—	—	100	350
— sur les successions	90	—	—	100	90
— sur le chiffre d'affaires	1.187	30	356	70	831
— sur les mutations foncières	40	96	38	4	2
— sur les mut. de capitaux	108	—	—	100	108
— sur les automobiles	239	96	229	4	10
— sur les assurances	65	—	—	100	65
— sur les paris et courses	36	96	35	4	1
— sur les loteries	55	—	—	100	55
— sur les effets de commerce	50	—	—	100	50
— sur les chemins de fer	380	—	—	100	380
Total A[1]	6.580		3.167		3.417
B. Impôts indirects et douanes					
Douanes	1.315	—	—	100	1.315
Impôt sur le revenu					
— sur le tabac	1.106	—	—	100	1.106
— sur le sucre	171	—	—	100	171
— sur la bière	550	var.	151	var.	399
— sur l'alcool	205	—	—	100	205
— sur les alcools industriels	2	—	—	100	2
— sur les vins mousseux	11	—	—	100	11
— sur les allumettes	14	—	—	100	14
— — (monopole)	4	—	—	100	4
— sur les cartes à jouer	2,4	—	—	100	2,4
Timbre statistique	3	—	—	100	3
Impôt sur les saccharines	0,6	—	—	100	0,6
— sur l'eau minérale	35	96	33,6	4	4,1
— sur l'eau-de-vie	12	—	—	100	12
— sur les huiles minérales	0,5	—	—	100	0,5
Total B[1]	3.535		185		3.350
Jeu de l'art. 35			+ 38		-38
Impôt extr. sur les obligations	4				4
Total des voies et moyens	10.119		3.390		6.729

1. Les légères différences entre les chiffres partiels totalisés et les totaux indiqués résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

Section troisième.

Le plan gouvernemental de septembre 1930 et le décret-loi du 1er décembre 1930.

A. Entre la crise et l'action législative toujours défavorable des Pays et de l'Empire, les Communes étaient écrasées, en appelaient à l'Empire, s'agitaient, proposaient, intercédaient. Sous la pression des circonstances et de ces divers facteurs, par la bouche du chancelier Brüning, le Gouvernement impérial exposa par-dessus le Parlement à l'Allemagne tout entière[1] son plan économique et financier, modelé sur les possibilités de l'heure, tendu vers un avenir incertain.

Nonobstant les différences de procédés et de forme, le plan du 30 septembre 1930 fait involontairement songer au temps d'Erzberger et de la Contribution à la détresse de l'Empire. Ses grandes idées sont les suivantes :

a) Pour produire un allégement net et immédiat, élévation de 2 % du taux des cotisations à l'assurance-chômage, et, pour assurer des facilités de caisse, fourniture d'un crédit par l'Empire;

b) D'un point de vue purement budgétaire, un vaste plan d'économies : *a*) compression des traitements et salaires (6 %), pendant les trois exercices 1931, 1932 et 1933, pour réaliser une économie de 120 millions et indirectement une réduction de 100 millions des droits des Pays et Communes au fonds commun; révision et compression éventuelle des salaires et traitements de l'administration autonome, pour les égaliser à ceux de l'Empire;

1. V. dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 40, du 3 octobre 1930, un exposé et une critique du programme, C. Krämer : *Das Regierungsprogramm*, p. 1693.

2. Mis en application dans le décret-loi du 1er décembre 1930 au chapitre II, art. 1. La mesure était étendue aux traitements et salaires des fonctionnaires et employés des Pays et des Villes par l'article 4 § 1 (*RGBl.*, 1re partie, p. 532).

b) compression des dépenses générales à concurrence de 300 millions; *c*) compression, dans un cadre à fixer, du champ de l'assurance-chômage; *d*) compression des dépenses locales et communales, dans l'ordre du droit fiscal matériel et dans celui de l'administration générale.

Une simplification du régime des impôts devait compléter cet ensemble de compressions et permettre un règlement du compromis, qui serait *définitif* au 1er avril 1932. Pour celui-ci, les suggestions du plan impérial ne sont pas moins curieuses, toutes faisant faveur d'un épanouissement nouveau de l'autonomie communale : le système du fonds commun disparaît; l'imposition du revenu est réservée aux Pays et à l'Empire, et enregistre un très fort abattement à la base; les organismes communaux recouvrent en toute liberté le droit d'établir des taxes additionnelles; le danger d'une tension trop forte de l'imposition du revenu est écarté par la liaison étroite mise entre les impôts réels et personnels et le maintien sur toute initiative communale du droit de regard impérial.

B. Le plan était destiné, comme toute annonce de compression, à soulever les critiques et l'hostilité. De plus l'incertitude où le Gouvernement, compte tenu de l'hostilité de la social-démocratie, vivait quant à la direction à prendre par les voix du parti populaire et étatique, rendait la possibilité de faire accepter cette réforme par le Parlement bien chanceuse.

Le 1er décembre, l'*Ordonnance du Président d'Empire pour assurer l'économie générale et des finances* donne l'expression matérielle au plan gouvernemental[2]. C'est, en 86 pages du Bulletin des lois, un véritable code, une modification de tout le système administratif et financier. Ses neuf chapitres (Modifications à l'ordonnance du 26 juin, Budget, Simplification du régime fiscal, Abaissement des impôts réels, Règlement de finances, Banque d'Empire, Politique immobilière, Protection de l'agriculture, Réforme judiciaire) sont tous dirigés par la résolution d'économies, qui

1. V. dans *Der deutsche Volkswirt*, n° 17 octobre 1930, p. 67, une étude sur le plan gouvernemental.

2. *Verordnung des Reichspräsident zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen, vom 1. Dezember 1930, RGBl.*, 1re partie, p. 517.

est la figure nouvelle de la politique gouvernementale[1].

Décidé ou non par la perspicacité du chancelier, le Gouvernement impérial semble avoir enfin compris l'étendue du désastre, et dès lors le mal être saisi à la racine. Rude et soutenue, la volonté de réforme s'avère, tout au long du texte; la masse même et l'étendue des adaptations réalisées dans divers domaines en rendent l'analyse assez délicate. Le projet premier du gouvernement est d'assurer l'équilibre du budget, tel qu'il a été établi par le décret du 26 juillet et que l'a déjà fortement compromis le développement cyclique, surtout en la matière des dépenses d'assistance aux sans-travail, après moins de cinq mois de mise à exécution. Pour y réussir sans nouvel appel à l'impôt, — le souci de ménager l'opinion publique apparaît déjà, — il procède, soit par des compressions massives, soit par des rajustements d'écritures, dans les rapports avec les collectivités subordonnées en particulier. Disséminées un peu partout dans le texte, les modifications au système, et spécialement au compromis, sont, en effet :

a) Des compressions d'abord dans la matière des pensions et salaires des fonctionnaires. A dater du 1er février tous les salaires des agents de l'Empire sont abaissés de 6 à 20 %. Initiative semblable est recommandée aux collectivités locales et communales; impuissant à les y obliger directement, dans la crainte d'une réaction trop violente et d'un recours trop probable des Pays devant le *Staatsgericht*, le chancelier tâche à les décider par un moyen d'indirecte coercition, le prélèvement de 100 millions de Reichsmark directement captés par les caisses impériales à la source sur les rentrées des trois impôts fondamentaux de virements et leur déduction des virements sous prétexte de l'économie ménagée aux Pays et Communes par les possibilités de compressions des traitements et salaires;

b) Un abaissement parallèle, pour satisfaire aux désirs du Conseil d'Empire représentant de l'opinion populaire, du taux d'une série d'impôts et de contributions : impôts réels, impôt sur les professions (10 %), impôt foncier (20 %)...;

1. Cpr. dans *Wirtschaftsdient* (Hamburg), n°3, du 16 janvier 1931, un article de Fr. Neumark : *Reichshaushalt und Konjunktur*, p. 89 et s.

c) Une aggravation, en nombre et en tarifs, des taxes de superposition, pour pourvoir aux besoins spéciaux du Trésor impérial : la taxe sur les célibataires et celle sur les revenus de plus de 8.000 Reichsmark sont relevées dans la proportion de 6 à 10; un impôt cédulaire nouveau est mis sur les tantièmes de membres de conseils d'administration ;

d) Une adaptation à la diversité des Pays de la base de répartition pour plusieurs des sources secondaires ;

e) Une faculté ouverte aux Communes, pour les dédommager un peu, d'élever le taux de la taxe civique (*Bürgersteuer*) et de l'impôt sur la bière, et même de les assortir de taxes additionnelles.

Le point de vue concret et les chiffres ressortissent ainsi :

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES RELATIVES AU COMPROMIS POUR L'EXERCICE 1931-1932

(*En millions de Reichsmark*)

	Evaluations	PARTS			
		Pays et Communes		Empire	
A. Impôts directs		%		%	
Impôt sur le revenu[1]	2.805	75	1.870	25	935
— sur le revenu des sociétés	410	75	295	25	115
— sur la fortune	365	—	—	100	365
— sp. sur l'industrie	180	—	—	100	180
— sur les successions	90	—	—	100	90
— sur le chiffre d'affaires[1]	1.040	30	300	70	740
— sur les mutations foncières	40	96	38	4	2
— sur les mut. de capitaux	93	—	—	100	93
— sur les automobiles	230	96	221	4	9
— sur les paris et courses	36	96	35	4	1
— sur les loteries	60	—	—	100	60
— sur les effets de commerce	45	—	—	100	45
— sur les chemins de fer	320	—	—	100	320
— sur les obligations	1	—	—	100	1
— sur les assurances	65	—	—	100	65
Total A[2]	5.780		2.759		3.021
B. Impôts indirects et douanes					
Douanes	1.175	—	—	100	1.175
Impôt sur le sucre	1.187	—	—	100	1.187
— sur le tabac	150	—	—	100	150
— sur la bière	510	var.	144	var.	366
— sur l'alcool	230	—	—	100	230
— sur les alcools industriel	3	—	—	100	3
— sur les vins mousseux	8	—	—	100	8
— sur les allumettes	14	—	—	100	14
— — (Monopole)	3	—	—	100	3
Impôt sur les bougies	12	—	—	100	12
— sur les cartes à jouer	2,4	—	—	100	2,4
Timbre statistique	3	—	—	100	3
Impôt sur les saccharines	0,4	—	—	100	0,4
— sur l'eau minérale	30	96	29	4	1
— sur l'eau-de-vie	0,2	—	—	100	0,2
— sur les huiles minérales	15	—	—	100	15
Total B[3]	3.343		173		3170.0
Jeu de l'art. 35			+ 33		— 33
Total des voies et moyens prévus	9.124		2 966		6.157

D'après l'ordonnance du 1er décembre 1930.

1. Le montant qui apparaît comme évaluation des rentrées de l'impôt général sur le revenu (v. p. 207), se décompose (en millions de Reichsmark) :

a) Impôt sur les salaires	1.306
b) Impôt sur revenus autres que les salaires	1.205
c) Impôt cédulaire sur le revenu du capital	90
d) Suppléments et surtaxes	84
e) Impôt spécial des célibataires	120
	2.805

Il faut noter 1° que les virements ne sont pas calculés sur ce chiffre, car

es *d* et *e* appartiennent de droit, non au fonds commun, mais à l'Empire en totalité. De plus avait été prévue, si les rentrées sur *a* dépassaient RM. 1.300 millions, l'attribution du surplus à l'assurance pour les mineurs; d'où la part du fonds commun était : 2.595, se décomposant :

a) 1.300
b) 90
c) 1.205

2° que le chiffre des entrées au fonds commun ne devait pas être celui de base des virements, puisque l'Empire s'est réservé, en compensation des économies réalisées par Pays et Communes à la suite des réductions de salaires, 100 millions à recevoir par priorité : 76 sur les rentrées de l'impôt sur le revenu, 12 sur celles de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Ce projet, établi avec un calcul de risques très large, réalisait 1.019 millions de compressions sur le budget de l'exercice précédent.

2. Les légères différences entre les chiffres partiels totalités et les totaux indiqués résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

Section quatrième.

L'exercice 1931-32 et le Cabinet Brüning.

Depuis la Révolution l'Allemagne avait compté bien des années noires ; l'exercice 1931-32 en paraît constituer le couronnement : c'est l'année de détresse (*die Notjahre*), avec les difficultés avec l'étranger, la guerre civile latente, la détresse financière sur les différents plans et aux différents paliers de l'organisation administrative.

A. L'année civile 1931 a commencé, comme l'avait fait pressentir avec beaucoup de netteté le *Programme économique du 30 septembre 1930*[1], sous le jour des déficits financiers accumulés et irrémédiables; le nombre des dégrèvements croît, sans enrayer la fraude que les juridictions spéciales se révèlent incapables de réprimer; les impôts rentrent mal ou pas du tout; toute activité commerciale et industrielle est arrêtée. Face à cet état de choses, l'agitation fébrile du gouvernement de Berlin et la diversité des remèdes qu'il essaie d'appliquer créent de la confusion, accusent l'état de perplexité et de trouble des sphères dirigeantes. Le plan de septembre avait prévu 800 millions de déficit; cette perspective est bien dépassée par la réalité, et toute couverture manque. L'utilisation des forces vives du pays est totale, et l'appel au crédit étranger de plus en plus difficile et coûteux.

Le Gouvernement se décide à frapper un grand coup : le chancelier fait, le 5 juin, signer un nouveau décret-loi[2] précédé d'un « appel au peuple » tout à fait significatif : « L'attente dans laquelle l'on était de la fin de la crise mondiale coïncidant avec le printemps 1931 et, par là-même d'une fin au chômage, qui écrase tous les Etats indus-

1. Cf. *Einzelschriften zur Statistik...*, *op. cit.*, p. 116.

2. *Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen, vom 5 Juni 1931, RGBl.*, 1re partie, p. 699 et s.

triels et plus particulièrement ceux producteurs de matières premières ou agricoles, a été fortement déçue... L'Allemagne ne peut sortir seule de la détresse générale qui n'épargne même pas les pays vainqueurs de la guerre... Les réparations... Le tribut... La ferme volonté du gouvernement impérial veut que le présent décret-loi soit le dernier pas vers le but. Vu la possibilité de durée de la crise, il faut que ni la discorde ni la mauvaise volonté ne vienne affaiblir nos forces ». En effet, le chômage a continué à sévir; les remèdes se sont montrés inefficaces; le déficit grandit de jour en jour, proche à ce moment de 940 millions de Reichsmark (500 au budget impérial et 440 aux budgets des collectivités), et il ne peut être couvert par l'Empire seul.

Le processus de réadaptation continue sur la voie ouverte le 1er décembre précédent. Le texte nouveau annonce encore des abaissements et des compressions de salaires et traitements pour les fonctionnaires : mesure efficace dont le gouvernement attend 210 millions; mesure assez juste, au demeurant, parce que, malgré le rajustement de février, le tarif était encore celui de 1927, tandis que, partout ailleurs, dans l'industrie et le commerce, les gages avaient depuis longtemps fait l'objet d'abattements; pourtant mesure appelée à soulever à nouveau le pays contre le cabinet Brüning, d'autant plus que, cette fois, les compressions ont été formellement imposées aux Pays et aux Communes. D'autre part, l'institution d'un nouvel impôt de superposition à l'impôt sur les salaires et traitements, l'impôt de crise (*der Krisensteuer*), est prévue pour jouer, avec taxe progressive, à dater du 1er juillet et rapporter pendant l'exercice 385 millions, qui, loin de tomber au fonds commun, iront directement aux Communes.

Parallèlement, sur le terrain de la politique extérieure, la situation est si grave que les problèmes du compromis doivent passer, et pour longtemps, au second plan. D'ailleurs, la face des choses et des événements s'aggrave : c'est, le 13 mai 1931, la chute retentissante de l'*Osterreichische Kredit Anstalt*; le 16 juin, le fameux vendredi noir et la panique dans toute l'Allemagne, et l'effondrement des Bourses; le 20 juin enfin, longuement attendue de Berlin,

la publication du moratoire Hoover, qui ramène un peu de paix et d'espoir dans les esprits, et que le Gouvernement fait suivre, le 7 juillet, au Bulletin des lois, d'une proclamation du chancelier au peuple allemand sous la signature du Président d'Empire : « Toutes les mesures d'apaisement apportées par la proposition Hoover, y est-il écrit, doivent être utilisées au plein pour la consolidation et le rétablissement des finances publiques. De cette façon, les améliorations apportées à la situation du marché de l'argent et des capitaux doivent profiter à l'ensemble de l'économie allemande. Toute aggravation nouvelle des charges fiscales de l'Empire est impossible pendant cette année de trêve (*Feierjahre*)... L'année Hoover sera celle du rétablissement de l'économie nationale... »[1]

Les circonstances ont donné un démenti tragique à ces paroles d'apaisement. Les pertes de devises enregistrées par la Banque d'Etat continuent, car l'étranger ému fit rentrer ses avances à court terme et dénonça ses positions à long terme. Le 13 juillet, la *Darmstädter und National Bank* suspendit ses paiements, et alors commença la crise bancaire[2].

Dans toute l'Allemagne la panique régnait; le pays était aux abois. En attendant le secours de l'étranger et escomptant les résultats des Conférences de Londres et de Bâle, le Gouvernement essaya de parer au plus pressé par la voie des décrets-lois. L'accumulation de ceux-ci est signe de pouvoir arbitraire, ou moyen de dictature selon l'article 48 de la Constitution, dans une proportion insoupçonnée jusqu'alors, tant la gravité des événements fait passer la question du déficit organique des budgets au second plan des préoccupations gouvernementales. Cependant, au travers du pays, par suite de l'aggravation des causes, l'esprit révolutionnaire se développait; les municipalités acculées à la faillite s'agitent et demandent, non plus un renouvellement des dotations impériales, mais une réforme complète

1. V. le discours radiodiffusé du Chancelier Brüning, le 23 juin. V. A. Rivaud, *Les crises allemandes*, p. 158, et surtout H. Laufenburger, Crise et réorganisation bancaires en Allemagne, dans la *Revue politique et parlementaire*, n° 10 avril 1932, p. 22.

du compromis qui leur fournît le moyen de supporter les charges toujours aggravées des assurances sociales; le Congrès de la Journée des Villes et le Conseil économique de l'Empire leur font écho, l'un et l'autre pressent le Gouvernement d'agir.

B. L'ancien Gouvernement, dans ces conditions, se manifeste avec force en deux décrets-lois, portant les dates des 26 août et 6 octobre.

1. Le premier, dénommé *Décret-loi pour assurer le budget des Pays et Communes*, est court : il a deux articles ; mais ceux-ci sont gros de conséquences. C'est un des premiers textes à ne se plus borner à une réforme du statut de l'administration impériale, mais à s'immiscer profondément dans le pouvoir propre des communautés inférieures. Il a, pour autant, dans la matière du règlement de finances, ouvert un chemin nouveau, par un de ces procédés extraordinaires qui sont ceux de l'Allemagne d'après-guerre; et, ce faisant, il se donne pour basé sur la Constitution[1].

Le principe du décret-loi consistait en une habilitation des gouvernements locaux à prescrire par voie d'ordonnances toutes les mesures propres à assurer l'équilibre des budgets des Pays, des Communes et Unions de communes. Un tournant extrêmement net est ainsi marqué

1. Non seulement sur le § 2 de l'article 48, mais indirectement sur les § § 1 et 2 (V. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. 1, p. 69); alors que le § 2 investit en termes très généraux le Président d'Empire des pouvoirs nécessaires à rétablir l'ordre et la paix publique, (V. dans *Politique*, n° 15 mars 1932, p. 216 un article de René Capitant), le §4 prévoit qu'en cas de danger imminent, les gouvernements des Pays ont le droit de prendre toutes les mesures appropriées suivant les formes exposées au § 2, tandis que le § 1 donne au Président contre celui des Pays qui ne remplirait pas ses obligations fédérales le droit (*das Reichsexecutionsrecht*) d'intervenir avec l'appui de la *Reichswehr*. Droit dont il fut fait usage en 1920-1923 contre Thuringe et Saxe (V. dans *Jahrb. d. öff. Rechts, Vom Staatsleben...*, *loc. cit.*, p. 69 et s.) *argumentum a majori ad minus* que l'on retrouve chez les grands publicistes allemands (Anschutz, Stier-Somlo). La question de la légalité du Commissaire y est intimement liée, car la doctrine allemande sur le droit de nécessité (*Notrecht*) qui reconnaît au Président du Reich le droit absolu d'exercer, sur la base de l'article 48, tous les pouvoirs, par évocation, à l'intérieur des Pays, ne lui dénie pas le droit d'en charger un procurateur spécial. L'institution ultérieure (décret-loi du 20 juillet 1932) d'un Commissaire impérial en Prusse, dont les pouvoirs prenaient racine pour partie dans le texte en cause, pouvait se prévaloir du précédent historique de 1920 et 1923. Ce sont de tels pouvoirs qui étaient délégués aux chefs des gouvernements locaux, transformés en véritables procurateurs impériaux.

Cf. un excellent commentaire du texte dans la *Kölnische Zeitung* du 26 août 1931, et dans *Der deutsche Volkswirt*, n° 28, août 1931, p. 1605.

dans la structure constitutionnelle allemande : toute l'administration autonome communale est mise sous la dépendance du seul bon vouloir des gouvernements de Pays; le rôle consultatif des assemblées locales est annihilé en matière financière. Les gouvernements locaux y ont prétendu trouver un droit à modifier les postes budgétaires des Communes, à en rayer et y ajouter, à créer des impôts et à désorganiser l'administration, discrétionnairement. Chose curieuse, signe des temps et indice de l'angoisse générale : cette mesure, dont la nouvelle eût en temps ordinaire soulevé une violente opposition, fut en Prusse applaudie par le public; ailleurs, elle passa presque inaperçue, et c'est à peine si le ministre bavarois Held, grand champion des libertés du droit commun, protesta.

Or, en son article 2, le texte donnait corps aux pouvoirs des gouvernements locaux, et leur traçait la voie à prendre, leur reconnaissait dans toute la machinerie administrative des Pays et des Communes le droit de fixer des abattements de salaires, de traitements et de pensions et celui de résilier, au besoin, tous les contrats de services. A la différence de l'autre, cette seconde habilitation souleva, au sein des gouvernements locaux, des doutes et scrupules de constitutionnalité ou d'égoïsme et de popularité ; toujours est-il que les gouvernements locaux, peu enclins à prendre sur soi la responsabilité de l'abaissement des salaires et le danger du ressentiment des salariés, résignèrent cette ultime occasion de mettre de l'ordre dans leur situation : quiconque criait à la nécessité d'une réforme et d'une action rapide; nul ne voulait en courir les risques.

2. L'échec de cette mesure s'ajoutant à celui de l'ordonnance du 5 juin (*supra*, p. 162sv.) par laquelle l'Empire avait essayé de s'ouvrir un droit de regard sur les finances communales, porta le Cabinet à considérer d'autres moyens d'action, bien plus que ce qu'il put entendre lors de la réunion des ministres locaux des finances convoqués au début de septembre à Berlin.

Le 6 octobre le Bulletin des lois publie un nouveau décret-loi, le troisième « *pour assurer le maintien de l'ordre économique et financier, ainsi que pour combattre l'agi-*

lation politique[1] », portant modification aux textes des 1er décembre et 5 juin 1931. Le texte, cette fois, est un dédale; il n'est pas en moins de huit parties et couvre 31 pages du *Reichsgesetzblatt*; quatre points semblent y toucher de façon plus particulière à la matière du règlement de finances et sont à relever ici :

a) Le tarif des compressions et abattements sur salaires et pensions est augmenté.

b) Les Communes obtiennent du Trésor impérial une subvention spéciale de 80 millions pour les aider à supporter la charge des assurances sociales (ch. LV, 1, 2). En sus de ces 80 millions, que le décret-loi destine à celles qui sont particulièrement gênées, les Communes recevront mensuellement selon les règles de répartition ordinaires, 35 millions par mois, et le droit leur est aussi concédé de continuer la levée, originellement limitée à deux années de la taxe civique.

c) Les Pays, pour leur part, sont habilités à affecter, comme supplément de couverture à leurs dépenses ordinaires, la part des rentrées sur l'impôt des loyers (*Hauszinssteuer*) jusqu'alors consacrées aux seuls frais de construction des habitations à bon marché.

d) L'Empire obtient un droit de contrôle plus rigoureux sur la politique d'emprunt des Communes.

Cet ordre de mesures n'était pas neuf; sa nouveauté tenait tout au plus à la rigueur de ses modalités d'application; au demeurant, étant très tardif, il ne pouvait qu'être inefficace à combler le gouffre béant à remplir. La démoralisation était profonde[2] des masses sans travail, forte-

1. Au milieu de la masse des décrets-lois qui se succèdent, presque chaque jour, au *Reichsgesetzblatt*, il est très difficile de se reconnaître. En ce qui concerne la seule réglementation propre du compromis fiscal, voici la suite des textes : après les éphémères ordonnances du 16 juillet 1930 rapportées par celles du 18 suivant (*RGBl.*, 1re partie, p. 207, 212, 223), celle du 26 juillet 1930 (*RGBl.*, 1re partie, p. 311, *supra*, p. 150, 152) et la série des grands décrets-lois rendus « pour assurer le maintien de l'ordre économique et financier, ainsi que pour combattre l'agitation politique ». Dans cet ordre :
1er décembre 1930, 1er décret-loi (*RGBl.*, 1re partie, p. 517, *supra*, p. 157;
2e décret-loi du 6 octobre 1931 (*RGBl.*, 1re partie, p. 537, *supra*, p. 166);
4e décret-loi du 8 décembre 1931 (*RGBl.*, 1re partie, p. 699);
Au milieu desquels est venu s'intercaler le texte, si court mais si important, du 24 août (*RGBl.*, 1re partie, p. 453, *supra*, p. 165).

2. Cf. dans *Der deutsche Volkswirt* un article de G. Stolper, intitulé *Zwischen Hitler und Marx*, n° 11, décembre 1931, p. 339.

ment entreprises par les partis d'opposition gouvernementale, communistes et nationaux-socialistes ; s'y ajouta le mécontentement des fonctionnaires réduits par les compressions successives à des salaires qui leur parurent de famine : mécontentement d'autant plus grave qu'il faut songer à la place traditionnelle et à part, aux privilèges continus, tant matériels que moraux, du *Beamtum* en Prusse et en Allemagne, depuis le temps du Roi Sergent. La production baissait de façon constante[1] ; les caisses publiques étaient toujours vides malgré les rentrées ; le nombre des faillites des villes croissait ; les finances centrales et celles de la plupart des Pays étaient fortement ébranlées, au point de faire douter à jamais d'un retour à l'équilibre; la situation semblait désespérée. L'année qui avait commencé dans le marasme se terminait dans la détresse absolue[2].

C. Alors le Cabinet sent la nécessité de remonter le courant avec la dernière énergie et de chercher le moyen efficace et nouveau, propre à protéger l'Allemagne d'une seconde banqueroute d'Etat. Tous les problèmes allemands sont soulevés à la fois, et emmènent le Cabinet à une impasse tragique : ou ne rien entreprendre, ou prendre des mesures qui, le rendant extrêmement impopulaire, feront le jeu de l'opposition et le placeront sur le chemin d'un gouvernement en marge absolue de la constitutionnalité et du régime parlementaire. Il a déjà, par une série de textes, exaspéré l'opinion publique (Ordonnances des 11 septembre et 23 octobre[3]), en outre de celles relatives à la réglementation du marché des devises ou à la modification du rôle financier de l'Empire et de ses collectivités inférieures dans le fonctionnement financier des assurances sociales. Vers le début de décembre, il est à nouveau contraint aux coups de force.

1. Cf. dans la *Revue d'économie politique*, n° 4 de juillet 1932, l'article de H. Laufenburger : « La vie économique en Allemagne ». Rpr. dans *Wirtsd chaftsdienst* (Hamburg), n° 18, 1er mai 1932, C. Kramer : *Steuerertrag un-Reichshaushalt 1931.*

2. V. *Der deutsche Städtetag*, 1931, p. 394.

3. Ces deux ordonnances (*RGBl.*, 1re partie, p. 491 et 659) portaient modification au statut de l'assurance-chômage, dans le sens d'une forte élévation du taux des primes à verser et d'une diminution des secours à recevoir.

Le 8, un grand discours du chancelier, radiodiffusé dans tout l'Empire, pose les principes de la réforme et expose le *Programme d'hiver gouvernemental.* Il eut d'autant plus de retentissement qu'il était le prologue au décret-loi signé le même jour, et la justification de la nouvelle politique interventionniste de l'Etat dans tous les domaines de l'activité privée, d'une avance du socialisme d'Etat susceptible d'étonner même le pays où est née cette forme économique. Et pour Brüning, qui s'est déclaré plusieurs fois l'ennemi des pratiques gouvernementales des années 1918-19, une explication tout à fait sérieuse est présentée par Stegerwald, ministre du Travail, à Munster en Westphalie[2] : « La politique d'intervention gouvernementale dans le mécanisme des salaires et des prix qui débute en Allemagne peut se vanter d'être unique dans l'histoire des peuples modernes. Le Gouvernement va beaucoup plus loin que n'a osé le faire, il y a quelques années, en Italie Mussolini. »

L'originalité du nouveau décret-loi du 8 décembre, dit « *Quatrième ordonnance de nécessité pour assurer l'équilibre économique et financier ainsi que la protection de la paix intérieure* », tient à cette emprise extrêmement nette et brutale de l'Etat sur les conditions et la liberté de l'économie privée. Divisé en neuf titres (45 pages du Bulletin des lois), il semble poursuivre un but quintuple : l'abaissement du coût de la vie, l'abaissement des prix de loyers, l'abaissement des frais de transport par voie ferrée, l'abaissement du loyer de l'argent, l'abaissement des salaires et traitements et pensions[1]. Il n'était pas encore d'exemple qu'un Etat moderne, à régime parlementaire, ait sacrifié à ses nécessités les principes de la liberté du commerce et de l'industrie; l'émotion fut grande dans tout le pays.

La tâche du contrôle institué fut remise à un Commissaire

1. De ce discours remarquable, prononcé au Congrès du Centre de Westphalie, beaucoup plus intéressant que tous ceux qui furent en ce temps prononcés par les autres membres du Cabinet tant par les chiffres qu'il fournit et le commentaire qu'il donne des idées du Chancelier que par un rappel de l'œuvre des prédécesseurs, une étude et une analyse excellentes sont dans le *Berliner Börsen Courier*, 9 décembre 1931, p. 2.

2. V. dans la *Revue internationale du travail*, 1932, l'art. F. Sitzler, *Les dispositions d'ordre social dans le décret du 8 décembre 1931.*

d'Empire aux prix (1re p., ch. 2, art. 3, 6 et Ord. spéc.). Les prescriptions gouvernementales prévoyaient, d'ailleurs, une réglementation extrêmement sévère de répression des fraudes; comme excuse de leurs rigueurs, il suffit, soit de rappeler qu'en règle les loyers étaient automatiquement réduits de 10 % sur le prix d'avant-guerre, un droit extraordinaire étant, en outre, accordé aux locataires de résilier leur bail dans un délai d'un mois, sans être tenus à indemniser le propriétaire; soit de dégager, comme esprit de diverses mesures, leur finalité, qui était de comprimer toutes les pensions et tous les salaires dans la proportion de 10 % sur la base de 1927. Ajoutait encore à ces mesures l'accroissement de base de l'impôt sur le chiffre d'affaires de 0,85 à 2 %; ce qui laissait escompter, la quote-part des Pays et Communes étant encore de 30 %, des rentrées ramenant le déficit communal de 350 à 200 millions de Reichsmark environ.

Ce sens pouvait échapper au premier abord. Stegerwald, dans le discours auquel il a été déjà fait allusion, l'avait indiqué ainsi : « Les budgets de l'Empire, des Pays et des Communes prévoient pour l'exercice 1932 un déficit brut de 2 milliards de Reichsmark. Il est de la plus grande et urgente nécessité qu'ils soient mis, dans le plus bref délai, en équilibre, et ce d'une façon ou d'une autre. Il est impossible d'y parvenir si l'on envisage le problème sous l'aspect des recettes, car il est absolument insensé de songer à l'introduction de quelque impôt nouveau; mais il faut fortement insister sur le fait que plus de 70 % des dépenses engagées par les collectivités publiques sont des dépenses de personnel (*Personnalausgaben*). Parallèlement notre économie privée est dans le même embarras et réclame une remise en ordre. Par là apparaît nettement l'intérêt immédiat des compressions prévues... Les mesures prises par le Gouvernement ont la prétention de saisir le mal à la racine; l'abaissement du loyer de l'argent économisera de 1,5 à 2 milliards de Reichsmark, celui du prix du charbon 250 millions environ..., autant de disponibilités qui rentreront en circulation... Le chancelier Brüning et moi, nous avons maintes fois déclaré que nous repousserions tout

projet de réforme qui ferait reposer tout le poids des sacrifices sur les seuls ouvriers, employés ou fonctionnaires. Nous avons tenu parole; présentement, en effet, une intervention gouvernementale porte dans le domaine, non seulement des salaires, mais aussi du prix de la vie, dans une proportion qui n'a jamais été atteinte dans aucune nation moderne ».

Et les partis gouvernementaux de crier au miracle, à la victoire[1].

1. V. dans *Der deutsche Volkswirt* deux articles de G. Stolper intitulé *Staatskrise*, dans le n° du 3 juin 1932 et *Wo stehenwir ?* dans celui du 25 décembre 1931.

CHAPITRE V

LE BUDGET DE L'EXERCICE 1932-1933 ET LE COMPROMIS FISCAL

Section première : Le budget de l'exercice 1932-33
Section deuxième : Le budget et le nouveau Cabinet.
Section troisième : Le compromis et la politique du Cabinet von Papen.

Ce qui fut la caractéristique de l'année financière 1931, l'effacement des questions de compromis et de finances internes derrière les graves problèmes de la politique et de la finance internationale, ne l'est plus de l'exercice suivant. Un peu moins d'un an après le premier remaniement ministériel qui avait amené la disparition de Curtius et de Wirth (3 octobre 1931) et consacrait une défaillance du Cabinet, la question du budget de 1932 se pose. La situation politique et financière est alors déplorable. Avec le développement de ce que la presse allemande a appelé « la dictature de l'article 48 », la majorité s'est de plus en plus amenuisée au Reichstag. La question financière, la préparation du budget 1932, occupe toute l'activité du Cabinet[1], car le déficit est énorme (près d'un milliard 1/2 de RM[1]), et, de plus — ce qui est bien fait pour inquiéter

1. V. dans *Der deutsche Städtetag*, 3 octobre 1931, l'article du Dr O. Mulert : *Selbsthilfe und Reichshilfe*, p. 454 s.

L'équilibre n'a été réalisé dans le budget de l'Empire (et par là des Pays et des Communes) normalement que jusqu'en 1927. Depuis lors, tous les exercices se sont soldés par des déficits (en millions de Reichsmark) :

Exercice 1926-27 : + 199,5; Exercice 1927-28 : + 162,0; Exercice 1928-29 : — 154,4; Exercice 1929-30 : — 165,0; Exercice 1930-31 : — 1.190,0; Exercice 1931-32 : — 1.219,5.

De plus, les chiffres que fournit l'Office impérial de statistique permet-

un chancelier d'Allemagne, même républicaine — les Pays et Communes se montrent instinctivement hostiles à toutes ses initiatives : depuis les décrets-lois, et en particulier en ce qui concerne les Communes depuis celui du 26 août 1931, l'ingérence de l'Empire dans les domaines qui semblaient réservés à leur compétence propre est bien fait pour réveiller la rancœur mal éteinte du particularisme. Chacune des mesures a soulevé des critiques et des réclamations : la presse de tous les partis[1], la bavaroise surtout, quelle que soit la nuance politique du chancelier, est violente.

Or les raisons du mécontentement des Communes présentent plus de fonds que celles des griefs des Pays[2]. Ecrasées par le développement de la charge d'assistance malgré les facilités et les avances accordées par l'Empire, leur situation est déplorable; au début de l'exercice 1932 elle est même plus dangereuse pour l'Etat tout entier; rien que de naturel donc à ce que l'Union des villes se soit emparée de la question. Le président de cette der-

tent de se faire une idée de l'influence des plans divers proposés et réalisés par les cabinets Brüning :

Total des dépenses budgétaires
(après déduction des virements, en millions de Reichsmark) :

Exercice 1926-27	6.562	1929-30	8.043
» 1927-28	7.155	1930-31	8.190
» 1928-29	8.376	1931-32	7.590

Chiffre provisoire pour l'exercice 1932/33 ..... 5.814

ces chiffres permettent d'apprécier les compressions et d'approcher la vérité. Il ne faut toutefois pas se tromper sur leur valeur, mais songer plutôt aux dégrèvements accordés sur réparations, à estimer pour les mêmes exercices, soldes à verser (en millions de Reichsmark) : 848, 802, 2.178, 1.964, 1.907, 1.004, 313; tandis que les charges des assurances sociales, en particulier de l'assistance aux sans-travail, vont croissant avec la crise, en dépit de tous les efforts impériaux : elles sont pour les mêmes exercices (en millions de Reichsmark) : 856, 811, 1.065, 1.307, 1.563, 1.754, 1.492.

Total des recettes budgétaires
(pour les mêmes exercices, en millions de Reichsmark) :
5.861; 6.928; 7.121; 7.476; 7.783; 7.090; 9.235.

1. Cpr. les articles: *Berliner Börsen Zeitung* (droite) n° 379 du 16 août 1931, article de Valentinus : *das Idol der Selbstverwaltung* ; *Germania* (centre), n° 418 du 9 sept. 1931 : *die kommunale Wirtschaftkrise*; *Vossische Zeitung* (démocr.), n° 499 du 22 octobre 1931, art. de tête; *Deutsche Allgemeine Zeitung* (droite), n° 586 du 19 décembre 1931 : *Neue Begünstigung des öffentlichen Hand*; *Münchener Zeitung* (bavar.), n° 454-5 des 24-5 décembre 1931 : *Freie Bahn der Selbstverwaltung*, et n° 12 du 1er janvier 1932, *Städtetag und Tarifsenkung*...

2. V. dans *Der deutsche Städtetag*, 4 février 1932, p. 56, les conclusions prises par le Conseil d'Empire sur le problème des finances locales et communales, après rapport du représentant de la Prusse, Dr Brecht et du Gouvernement impérial Dr Zarden.

nière, Mulert, en son rapport, estimait la perte sur les rentrées de l'impôt double du revenu à une somme de 600 millions de Reichsmark environ, tandis que les accroissements de rentrées consécutives à l'élévation du taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires (décret-loi du 8 décembre 1931, titre VII) ne seraient que de 120 millions, et que les autres dégrèvements accordés par le législateur impérial enlèveraient aux Communes 825 millions encore[1].

1. V. dans *Wirtschaftsdienst* (Hambourg), n° 27 mai 1932, un article du Dr H. Kramer : *Zum Anschluss des Reichshaushaltes 1931*, p. 716.

Section première.

Le budget de l'exercice 1932-1933.

A. Le plan financier de l'année précédente avait pu, grâce à la législation d'octobre, à différents jeux d'écritures et surtout au moratoire Hoover supprimant au passif le poste « Réparations », être bouclé avec un excédent de dépenses relativement faible. Le montant indiqué comme déficit final de l'exercice, par le chancelier au Reichsrat, en mai 1932, était de 449 millions de Reichsmark. La somme était assez minime, eu égard aux difficultés spécialement rencontrées, au développement des charges d'assistance et aux causes de moins-values. Pourtant, sur une prévision de recettes totales fixée à 10.447 millions de Reichsmark, les caisses publiques ne reçurent effectivement que 7.787 Reichsmark; de plus, au même temps que le chancelier faisait cette déclaration, le ministre des Finances déclarait que quelques jeux d'écritures comptables, destinés à solder l'exercice 1930-1931, porteraient encore ce déficit à 550 millions de Reichsmark (contre 584 pour l'exercice précédent[1]).

La situation pour l'exercice 1932-1933 s'annonçait sous un jour encore plus défavorable. Sans doute, la réglementation des décrets-lois de 1931, en première ligne celle de l'impôt sur le chiffre d'affaires[2], avait accéléré ou accru certains recouvrements fiscaux; mais, depuis longtemps, les limites de la matière imposable étaient atteintes, sinon largement dépassées, et les prévisions et estimations officielles quant à la force vive du pays nettement fausses[3]. Les résultats réels de l'exercice 1931-1932 avaient montré

1. V. dans la *Kölnische Zeitung*, n° 273, un article de A. Jessen, intitulé : *Ist der Reichshaushaltplan 1931 zu verwirklichen ?*

2. V. *Wirtschaftsdienst*, *loc. cit.*, article du Dr H. Janus : *Die neue Gestaltung der Umsatzsteuer*, p. 112.

3. V. dans *Wirtschaftskurve der Franckfurter Zeitung*, 1931, cahier II, un article de F. Neumark, et celui du même auteur dans *Bank-Archiv*, 1er juin 1932, p. 339.

ce qu'il y a, en tous temps, d'exactitude mathématique dans les vieilles lois théoriques ou expérimentales de la capacité contributive à l'impôt; et ce même résultat prenait, en l'espèce, figure de catastrophe, attendu que, malgré l'impôt de crise, la taxe civique, les taxes complémentaires à l'impôt du revenu, l'élévation de l'impôt sur la bière, le sucre, le chiffre d'affaires, les rentrées restaient au-dessous des estimations établies avant qu'il ne fût question de l'appel à ces sources et moyens.

L'état des choses était donc très grave, d'autant plus que, d'une part, Pays et Communes restaient les victimes effectives et mécontentes de cet exercice désastreux, et que les finances communales à l'extrême limite de leur résistance requéraient aide et soutien violent et, que, d'autre part, du point de vue de la seule technique financière, les possibilités de compressions étaient minimes; le chiffre élevé des dépenses provenant, non des dépenses propres à l'administration impériale, mais des virements au fonds commun réduits au point de ne plus tolérer aucune diminution[1], et surtout de la série des chefs de transferts ou de subventions, dont au premier rang l'assistance aux chômeurs. Le champ d'opérations, le domaine des possibilités était épuisé : la preuve en ressort d'une comparaison du budget de 1929-1930, présentant un total de Reichsmark (en millions) 11.181, avec celui de 8.219 prévu pour 1932-1933[1].

1. Pendant l'exercice 1931-32 les rentrées du fonds commun, par rapport à l'exercice précédent, ont diminué de 23 %, au lieu que la proportion pour celles de l'Empire est de 9 % seulement :

Répartition en millions de Reichsmark

	Exercice 1930/31	Exercice 1931/32	
		Evaluations	*Rentrées effectives*
Part du fonds commun	3.008	2.966	2.314
Part de l'Empire...	6.016	6.157	5.472
	9.024	9.123	7.786

1. Le schéma du passif budgétaire est le suivant : (d'après les chiffres officiels, *RGBl.*, 2e partie, p. 153 s.) en millions de Reichsmark :

Administration propre

Fonds commun	2.303
Administration propre	1.441
Transferts et subventions.....	4.475
	8.219

d'où un déficit de 755 (8.219 — 7.464). Le poste Transferts et subventions

B. Tout gravitait donc autour du problème de l'assistance. Cependant que l'état psychologique et politique des Pays s'opposait à toute mesure de « redressement » ou de réadaptation, de réaménagement fiscal, conçue par le Cabinet comme adjuvant à l'effort de compression[1], la dictature de fait du chancelier soulevait de toutes parts des critiques; les conférences des ministres des Finances des Pays réunis à Berlin en mars et mai 1932 ne donnèrent pas de résultats, s'étant bornées à constater le désastre sans spécifier de remède. La campagne électorale autour de la présidence, l'agitation national-socialiste[2], la retraite du général Groener[3] marquèrent les étapes du déclin. A « cent mètres du but[4] », le chancelier Brüning[5], dont la plus grande faute a été, peut-être, en considérant la crise comme passagère de ne rien entreprendre contre elle, fut mis en minorité au Reichstag. Un nouveau chapitre s'ouvre dans l'histoire politique et financière de l'Allemagne, le 30 mai 1932[6].

y est représentatif des dépenses incombant à l'Empire, sans qu'il en soit directement le débiteur : suites de la guerre (pensions : 1.746, réparations : 145) 1.851, service de la dette 938, assurances sociales 1.578, agriculture 89.

1. Ce fut là le thème du fameux discours du ministre impérial du Travail Stegerwald radiodiffusé dans tout l'Empire, le 20 janvier 1932.

2. Cf. *Die Tat*, n° avril 1932, deux articles de Hans Zehner, intitulés : *die Frühjahrsoffensive*, p. 1 et *das Ende der Parteien*, p. 68; V. également dans *Der deutsche Volkswirt*, n° 18 mars 1932, l'article de G. Stolper intitulé *Der 13. März*, p. 811.

3. Cf. *Der deutsche Volkswirt*, n° 1er avril 1932, p. 867.

4. Paroles prononcées au Reichstag par le Chancelier, le 11 mai, V. *Reichsanzeiger* du 11 mai, n° 108, p. 3.

5. Henri Brüning, né à Münster en Westphalie le 26 novembre 1885, d'une famille très catholique. De 1905 à 1911, études universitaires à Munich Strasbourg et Bonn. Docteur ès lettres. S'engage dès 1915, est blessé, fait' officier, et c'est ainsi qu'il termine brillamment la guerre commandant d'une compagnie de mitrailleuses.

En 1919, l'un des fondateurs du *Verein für das katholischen Deutschland*; il est secrétaire de Stegerwald (son futur collaborateur), puis directeur au ministère de l'Assistance publique de Prusse. En 1921, il fonde le journal *Der Deutsche*, et dès lors commence sa carrière politique active.

En 1924, il se présente dans le Schleswig pour les élections au Reichstag. Il siège au Centre, dont il devient en 1929 le chef. Le 28 mars 1930, appelé à former le cabinet pour succéder au socialiste Hermann Muller. Son premier cabinet dura du 1er avril 1930 au 6 octobre 1931 (chute du ministre des affaires étrangères Curtius); le second dura du 9 octobre 1931 au 30 mai 1932.

6. V. dans *L'Europe nouvelle* du 26 juin 1932 un article de Paul Ravoux sur la chute du Cabinet Brüning, ses raisons et les conclusions psychologiques à en tirer, p. 791. — Voir également dans la *Revue de Paris*, n° 15 juin 1932, un article de M. Wl. d'Ormesson, sur La crise allemande, p. 873 sv.

Section deuxième.

Le budget de 1932-33 et le nouveau Cabinet.

A. Sous la présidence de l'ancien colonel von Papen, le cabinet — celui que l'Allemagne de Weimar a salué du nom de cabinet « à monocle » ou encore de cabinet « des barons » — prend le pouvoir le 2 juin. En est-ce fait de l'œuvre de Mathias Erzberger ? Il est de constatation banale et d'opinion courante que le cabinet Brüning, aussi bien dans la ligne générale de la politique du Centre que du fait des convictions personnelles du chancelier et du ministre des Finances Dr Dietrich, s'était désintéressé du sort des Communes et de la répercussion indirecte de ses actes sur leurs finances[1]. Il suffit pour déterminer l'accueil favorable des milieux communaux au nouveau cabinet.

La déclaration ministérielle est bien nette[2] : « Le nouveau Gouvernement prend ses fonctions à une des heures les plus graves de l'histoire de la patrie. Le peuple allemand, se trouve dans une crise matérielle et morale sans précédent. Les sacrifices qui lui sont demandés pour pouvoir s'engager avec des chances de succès sur la voie hérissée de difficultés qui conduira à la liberté intérieure et extérieure sont énormes. Le peuple allemand doit connaître ce bilan devant lequel se trouve placé le gouvernement actuel : les bases financières du Reich, de la Prusse et de la majorité de tous les Pays et Communes sont ébranlées. Les réformes financières fondamentales, qui sont la condition préalable de tout assainissement, — réformes administratives, réformes financières, adaptation de notre politique à l'état

1. Au lendemain de la chute du cabinet, lors d'une réunion à Essen d'ouvriers affiliés au parti du Centre, Stegerwald prononça, le 30 juin, un discours fort curieux où il présentait une défense générale de l'activité du gouvernement renversé et en particulier de ses initiatives et projets sur le terrain de la législation sociale. V. le texte du discours dans l'organe du centre, *Kölnische Volkszeitung*, n° 180, du 1er juillet 1932, p. 4.

2. La déclaration ministérielle, au lieu d'être lue à la tribune du Reichstag alors dissous, fut radiodiffusée.

de pauvreté de la nation, — sont à peine ébauchées... Le Gouvernement qui prend en mains à cette heure le sort du pays, conscient de sa grave responsabilité devant Dieu et la nation, a le sens profond des devoirs qui lui incombent. Il n'hésitera pas à s'engager immédiatement dans la lutte pour le maintien des bases vitales du peuple, en particulier de la population laborieuse dans les villes et dans les campagnes. Pour que les paiements nécessaires au fonctionnement de l'appareil de l'Etat puissent être effectués au cours des prochains jours et des prochaines semaines, le Gouvernement est contraint de promulguer une partie des décrets-lois projetés par l'ancien Gouvernement. Au surplus le Cabinet ne fait aucune promesse en cette heure. Il veut agir, et on devra le juger à ses actes. »

Les rênes de l'Etat sont passées à des mains de soldat, fermes sur l'encolure. Dans leur souci « d'agir vite, d'envisager tels grands sacrifices et de les exiger psychologiquement, en essayant de « diriger » l'immense force morale du peuple allemand vers le but grand et unique : recouvrer la liberté intérieure et extérieure, ainsi que la possibilité pour le peuple allemand et le pays tout entier de vivre[1] », les gouvernants ne tardent pas à prendre, en tous les domaines, des mesures vraiment radicales : coup sur coup, dissolution du Reichstag (décret-loi du 4 juin), action directe contre la Prusse, ordonnances des 14, 16 et 28 juin contre le désordre politique, des 15 et 17 sur les assurances sociales; et surtout décrets-lois des 14 et 30 juin 1932[2].

B. Ces deux derniers décrets-lois — touchant les finances d'une manière générale, plus spécialement la question du compromis — sont d'un intérêt tout spécial, presque capital. L'expérience des années passées et des douze derniers mois surtout où il fallut, à quatre reprises, modifier

1. Discours du Chancelier, le 11 juin 1932, au Congrès impérial des agriculteurs allemands, V. *L'Europe nouvelle*, 10 septembre 1932, p. 1081. — Cf. également dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 2 septembre 1932, l'article de E. Bandmann, *der Papen-Plan*, p. 1.179.

2. *Ver. über Massnahmen zur Erhaltung des Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie Erleichterung des Wohlfahrtslasten der Gemeinden*, *RGBl.*, 1re partie, p. 273 s.

Ver. über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reiches in Rechnungsjahre 1932, *RGBl.*, 2e partie, p. 153 s.

V. dans *Der deutsche Volkswirt*, n° 17 juin 1932, un article C. Landauer, *die Notverordnung*, p. 1249, très élogieux pour la politique gouvernementale.

les états de prévisions budgétaires sans que pût, en fin de compte, être évité le déficit de 1 /2 milliard, semble porter des fruits. Conscient de ce que comporte pareille impécuniosité, et de ce fait qu'en grande crise économique la valeur des chiffres et des évaluations passe vite[1], parce que fonctions de la conjoncture générale, le comte Schwerin von Krosigk, ministre des Finances, va avec circonspection[2] : le libellé est un peu vague du décret-loi du 14 juin, émis pour faire entrer en application, « sous réserve d'un établissement régulier par loi » et trois mois après l'ouverture de l'année budgétaire normale, le projet de budget pour l'exercice 1932-1933. Celui-ci n'avait été mis que tardivement en chantier, dans l'attente où étaient les cercles gouvernementaux des résultats de la Conférence de Lausanne; à l'ouverture de l'exercice l'étude en était à peine entamée; quand elle fut terminée, le régime constitution-

1. Les finances de l'Empire sont alors désastreuses et la situation financière est d'autant plus grave que l'on ne peut se baser sur les évaluations budgétaires de recettes. Les rentrées de l'exercice 1930 ont été de 6,0 milliards, celles de 1931 de 5,5, et, malgré toutes les retouches faites au système fiscal, l'on ne compte guère pour 1932 que sur 5,2. Le budget 1931 fit l'objet de quatre retouches : les prévisions, telles que l'ordonnancement en avait été fixé, avant l'ouverture de l'exercice, dans le plan du 30 septembre 1930 firent l'objet de mises au point : à la première, l'ordonnance du 1er décembre 1930 prévoit les réductions de traitements des fonctionnaires impériaux et essaie d'entraîner à sa suite sur cette voie les administrations subordonnées; à la deuxième, en vertu de l'article 18 de la loi de finances autorisant le Gouvernement d'Empire à rayer toutes les dépenses susceptibles d'accroître ou de provoquer des déficits éventuels, le décret-loi du 5 juin 1931 récupère 959 millions de Reichsmark ; à la troisième, une révision effectuée en septembre ayant fait apparaître un déficit nouveau de 813 millions, le décret-loi du 6 octobre essaie d'y parer par application du moratoire Hoover; enfin, tous les efforts s'étant révélés vains, à la quatrième, l'augmentation du taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires fut ordonnée par le décret-loi du 8 décembre.

2. En promulguant les décrets-lois des 14 et 30 juin, le Gouvernement les avait accompagnés d'une sorte de communiqué officiel. Celui-ci, *Kundgebung der Reichsregierung*, est assez curieux; il a été publié par la *Reichszentrale für Heimatdienst Richtlinie*, n° 227 : « Lorsque le Gouvernement a pris le pouvoir, il a déclaré sa volonté de combattre la misère sociale, financière et économique de l'Allemagne par des mesures organiques et neuves. Le bilan devant lequel s'est trouvé le Gouvernement l'a amené, avant de mettre son programme à pied d'œuvre, à assurer la situation de caisse de l'Empire, des Pays et des Communes, en même temps que la survie des assurances sociales à deux pas de l'imminente faillite devant laquelle elles se trouvent... » Cette attaque directe à la gestion financière Brüning-Dietrich n'était certes qu'une répétition du réquisitoire déjà contenu dans la déclaration ministérielle, qui avait provoqué une vive réaction de l'ancien Chancelier et de ses collaborateurs publiée dans la presse catholique, dès le 6 juin 1932. Cf. dans la *Kölniche Volkszeitung*, n° 157 du 7 juin.

nel de vote parlementaire était entravé par l'absence du Reichstag dissous; le Conseil d'Empire en put seul être saisi, et la promulgation par décret-loi fut un résultat de la contrainte ou des circonstances.

Budget assez curieux, en vérité : ce n'est pas le classique état de prévisions et acte d'autorisation ; comme l'a défini fort heureusement le Dr H. Gross[1], il représente la « somme des directives politico-financières destinées à assurer celles des dépenses présentant le caractère de la plus haute urgence ». Dans le détail, le jeu des compressions y a permis d'économiser — provisoirement et de façon théorique — un milliard par rapport aux résultats de l'exercice précédent. Dans l'ensemble, tout l'édifice est construit en fonction des assurances sociales, sur les bases neuves ou modifiées par le décret-loi du 14 juin : à ce chapitre des dépenses sociales, et surtout quant à la matière des allocations aux sans-travail, pas de compressions, possibles, car l'effectif des secourus ne diminue point, loin de là.

Toutefois, si le résultat comptable — 3 milliards Reichsmark — demeure, déterminé par un balancement, grâce à une compression ou réduction des allocations par l'accroissement du chiffre des sans-travail, les composantes ont pas mal changé. Les finances communales sont l'échelon où le principe de l'interdépendance de la conjoncture et des rentrées fiscales est le plus accusé, du fait, non seulement de l'abaissement absolu des ristournes de fonds commun, mais aussi des mauvaises rentrées des moyens communaux propres et de l'appauvrissement causé par la disparition (décret-loi du 14 juin, 3e part., chap. III) à dater du 1er juillet de la taxe civique, de l'impôt de crise, de la taxe complémentaire sur la bière. Pour en tenir compte, et surtout pour parer au danger logiquement imminent d'une faillite communale, le gouvernement impérial, par acceptation de l'évolution économique et par brisement du cadre traditionnel du compromis, a pratiqué une soudure arti-

1. V. *Wirtschaftsdienst*, no du 22 juillet 1932, p. 985; — également dans *Bank-Archiv*, no 15 août 1932, l'article de F. Neumark : *die Lage der Reichsfinanzen*, p. 435; enfin dans la *Deutsche Wirtschafts Zeitung*, nos 25 août, 1er et 8 septembre 1932. les articles de C. Cramer. sur le budget de 1932.

ficielle de ses propres finances à celles des Communes. Là est l'originalité juridique de l'ordonnance du 14 juin 1932. Un jeu direct de dotations est créé, par-dessus l'initiative et l'intermédiaire des Pays, pour amener 678 millions de Reichsmark aux Communes, sauf à faire peser sur ces dernières une servitude de contrôle budgétaire au profit du ministre des Finances impériales, habilité par le texte à surveiller l'utilisation de ces sommes et la régularité des pratiques et écritures budgétaires au sein des organes communaux. Sur la base d'un calcul arbitraire, qui souleva beaucoup de critiques dans les milieux communaux[1], l'Empire estimait la *charge spéciale d'assistance* grevant les communes à 1.352 millions de Reichsmark, et, prévoyant, de la même façon arbitraire, qu'elles ne pourraient, sur leurs propres recettes budgétaires, en supporter que 680, il leur garantissait une *dotation* de 672 millions, d'ailleurs à caractère exceptionnel, prévue pour le seul exercice 1932-1933 et acquittée mensuellement. Le paiement s'en ferait, vu le caractère de dotation, hors le cadre du compromis, sur la base d'une clé minutieusement fixée, directement aux Communes[2], les Pays se voyant refuser tout droit de contrôle ou d'initiative, et étant chargés seulement, moyennant 1/10 des sommes versées qui leur seraient ristournées, de constituer une caisse de secours (*Ausgleichsfond*) : système compliqué qui fera l'objet d'une exposition plus détaillée dans le seconde partie de notre étude[3]. Du point de vue budgétaire et comptable, les quelques 672 millions devaient être demandés à une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu, crée à cet effet[4], dite con-

1. Sur le mode de calcul de la clé, V. *Richtlinie* n° 227, juin 1932 de la *Reichszentrale für Heimatdienst*, p. 5 s.

2. V. les divers rapports faits, en particulier celui du ministre prussien des Finances von Leyden au Congrès tenu à Rostock, les 17 et 18 juin 1932, par le *Verein für Kommunalwissenschaft und Kommunalpolitik*, dans le *Zeitschift für Kommunalwissenschaft*, n° 10 août 1932, p. 685 sv.

3. Cf. ci-après, p. 278 s.

4. Il convient de noter que cette taxe nouvelle n'est pas une création originale du cabinet von Papen, lequel n'a fait que promulguer un texte préparé de longue date par ses prédécesseurs. Toutefois dans le projet Brüning-Dietrich la taxe avait la forme d'un impôt (*die Beschäftigungsteuer*) au taux de 1,1/2 % venant se superposer à l'impôt de crise.

tribution à l'aide aux chômeurs (*die Abgabe zur Arbeitslosenhilfe*) , due par tout citoyen jouissant d'un emploi et d'un salaire, taxe nouvelle, progressive (de 1,5 à 6,5 % du salaire de base), qui venait prendre la place de l'impôt de crise institué par le deuxième décret-loi (5 juin 1931) et abrogé à dater du 1er juillet 1932. La contribution nouvelle était prévue (D. L. 14 juin, IIe part., ch. 2, § 1 s.) comme applicable du 1er juillet 1932 au 31 mars 1933.

Vu la complexité des diverses prescriptions légales, et aux fins de montrer plus clairement le jeu et l'étendue des compressions, peut être dressé le tableau comptable suivant :

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES RELATIVES AU COMPROMIS POUR L'EXERCICE 1932-1933

(*En millions de Reichsmark*)

	Evaluations	PARTS			
		Pays et Communes		Empire	
A. Impôts directs		%		%	
Impôt sur le revenu[1]	1.770	75	1.291	25	599
— sur le revenu des sociétés	120	75			
— sur la fortune	280	—	—	100	280
— sp. sur l'industrie	40	—	—	100	40
— sur les successions	70	—	—	100	70
— sur le chiffre d'affaires[2]	1.820	30	546	70	1.274
— sur les mutations foncières	24	96	23	4	1
— sur les mutations de cap.	48	—	—	100	48
— sur les automobiles	180	96	173	4	7
— sur les paris et courses	30	96	27	4	3
— sur les loteries	60	—	—	100	60
— sur effets de commerce	42	—	—	100	42
— sur les chemins de fer	208	—	—	100	208
— sur les assurances	65	—	—	100	65
	4.757		2.060		2.697
B. Impôts indirects et douanes					
Douanes	1.140	—	—	100	1.140
Impôt sur le tabac	775	—	—	100	775
— sur le sucre	270	—	—	100	270
— sur la bière	300	var.	48	var.	252
— sur l'alcool	130	—	—	100	130
— sur les alcools industriels	2,3	—	—	100	2,3
— sur les vins mousseux	4,5	—	—	100	4,5
— sur le sel[3]	40	—	—	100	40
— sur les allumettes	11	—	—	100	11
— (monopole)	3,5	—	—	100	3,5
— sur les bougies	9	—	—	100	9
— sur les jeux de cartes	2,3	—	—	100	2,3
— sur les saccharines	0,2	—	—	100	0,2
— sur l'eau-de-vie	0,4	—	—	100	0,4
— sur l'eau minérale	0,1	—	—	100	0,1
— sur les huiles minérales	13	—	—	100	13
Timbre statistique	6	—	—	100	6
	2.707,3				
Jeu de l'art. 35			+ 30		- 30
Total des voies et moyens prévus	7.464,3		2.138		5.326,3

D'après les ordonnances des 14 et 30 juin 1932.

1. Le montant qui apparaît comme estimation des rentrées de l'impôt sur le revenu, se décompose de la façon suivante :

(en millions de RM.)

a) Impôt sur les salaires 900
b) Impôts sur des revenus autres que les salaires 700
c) Impôts cédulaires sur le revenu du capital 30
d) Taxes diverses 146

sans compter les rentrées, hors fonds commun, de l'*Abgabe zur Arbeitslo-*

senhilfe, et les parts sur l'impôt spécial sur les fusions de sociétés; ni les dotations constitutionnelles spéciales, police par exemple et assurances spéciales (petits rentiers, mineurs, etc.).

Sur les rentrées brutes, l'Empire continue à prélever par préférence environ 100 millions, et la base des rentrées au fonds commun apparaît ainsi s'équilibrer vers 1675 millions de Reichsmark.

2. A dater du 1er janvier 1932, le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires est porté à 2 %, ce qui explique le fort accroissement de la part revenant aux collectivités inférieures, alors que partout ailleurs s'enregistrent des diminutions parfois énormes.

3. L'impôt sur le sel est une création du décret-loi du 14 juin 1932 (3e partie, chap. II), il avait déjà fonctionné pendant l'inflation (loi du 9 juillet 1923, (*RGBl.*, 1923, 1re partie, p. 573) et avait été abrogé par une loi du 10 août 1925 (*RGBl.*, 1re partie, p. 520).

N. B. Les légères différences entre les chiffres partiels totalisés et les totaux, résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

Section troisième.

Le compromis et la politique du Cabinet von Papen.

Les résultats pratiques de ce budget, le Cabinet von Papen n'eut pas le temps de les suivre longtemps : il démissionnait, en effet, le 17 novembre. Les raisons politiques de ce retrait n'importent ici que de façon toute secondaire. Toutefois, il faut noter comment le cabinet présidentiel von Papen, gouvernement nettement aristocratique, se maintenant par le seul appui personnel du président d'Empire, contre le Parlement élu et sans aucune base de sympathie dans le peuple allemand, tirait de cet état de fait une puissance certaine. Le spectacle de cette dictature réelle et sans contrôle effectif est rare dans un Etat moderne ; aussi de cette force entre les mains d'un seul homme, il est difficile — sans le recul des temps — et inopportun ici, de juger l'emploi qui fut fait.

En politique extérieure, les faits parlent pour le Cabinet : succès importants enregistrés à Lausanne ; en politique intérieure aussi, si l'on songe à la lutte contre le national-socialisme et surtout à la mainmise impériale sur la Prusse. Moins éclatante, mais capitale cependant, a été l'œuvre dans la matière générale du compromis. Œuvre vraiment originale parce qu'œuvre, non plus d'adaptation, mais de réforme et de création, qui aurait pu conduire, en effet, à une réglementation nouvelle des rapports de finances dans le cadre de l'Empire allemand, dans le sens de la réforme impériale.

Réforme dont la pensée semble avoir hanté l'esprit du chancelier et qui correspondait bien au besoin d'idéologie et de mystique de l'Allemagne affaiblie par la poussée national-socialiste, la désertion des éléments bourgeois catholiques, par la faillite en un mot du parlementarisme et des principes généraux de Weimar.

Réforme qui eût été aussi une révolution, particulièrement importante et originale sur le terrain du fédéralisme financier et du droit public en général, où elle trouva un

commencement de réalisation dans le décret-loi, déjà cité du 14 juin 1932. La soudure opérée entre les finances de l'Empire et celles des Communes, telle qu'elle ressort du décret-loi, a été déjà notée. Telle, renforcée (*supra*, p. 183), par les dispositions de l'article 11, elle apparaît sous un jour tout particulier[1]. C'est la première fois que le législateur impérial semble avoir pris conscience profonde de l'importance capitale du subtratum communal de l'Allemagne. Nouveauté à coup sûr bien faite pour plaire aux mainteneurs de l'autonomie communale, nouveauté réclamée de longue date au lendemain de la réforme Erzberger, nouveauté dans laquelle il est possible de discerner l'une des *organische neuaufbauende Massnahmen* annoncées dans la déclaration ministérielle du 2 juin, nouveauté si révolutionnaire que l'on est en droit de se demander si elle n'était pas le premier pas de la réforme financière, un des aspects de la réforme générale.

Révolution, d'abord parce que violation d'une part de la doctrine classique et ensuite, parce qu'atteinte directe et plus particulière, au décret-loi du 24 août 1931 :

a) Dans la forme que lui avait donnée Erzberger, et qui avait survécu à douze années de convulsions politiques et économiques, la doctrine classique impériale avait fait du compromis un acte purement bilatéral dans son règlement, Empire d'un côté, Pays de l'autre. C'est à peine si, timidement, le législateur impérial s'était soit immiscé dans le règlement secondaire de répartition pour inviter les Pays à régler de telle ou telle façon le jeu des ristournes, soit, comme ce fut le cas pour la taxe civique, élevé hors du fonds commun quelques sources pour les accorder directement aux Communes. En contre-pied de

1. Décret-loi du 14 juin 1932, 2e partie, chap. I, § 11 : « Le droit de Pays ne doit pendant l'exercice 1932 subir aucune modification au détriment des Communes ou des Unions de communes. En particulier la charge financière totale des Communes (ou des Unions de communes) ne doit pas être aggravée par des modifications intervenant dans la répartition des charges du service public, dans la répartition des ristournes sur virements impériaux ou sur impôts locaux et communaux, pas plus que ne doit être modifié le statut des prestations des Pays à leurs Communes (Unions de communes) ou élevé le taux des sommes dues par les Communes (ou Unions de communes) au Pays.

La base de calcul est l'état du droit de Pays au 1er mai 1932. »

cette tradition doctrinale, le Gouvernement impérial intervient : suivant l'expression du Dr Mulert, de la Journée des Villes, « pour la première fois, le Gouvernement du Reich a formellement reconnu comme un devoir fondamental pour lui d'assurer, par le moyen de sa législation propre, l'équilibre des finances communales. Cette reconnaissance prend, à l'heure actuelle, d'autant plus d'intérêt que divers Pays — eux qui, du point de vue du droit public, sont les premiers tenus à la sauvegarde des intérêts communaux, — en étaient venus à manifester leur impuissance ou leur mauvaise volonté à agir, tant en paroles qu'en actes. La reconnaissanc de ce fait par le Gouvernement du Reich doit conduire aux plus graves conséquences[1]... »

b) Ce faisant, il est allé plus spécialement à l'encontre des idées et des gestes du Cabinet Brüning, dans la ligne des réformateurs à la Popitz : politique aristocratique, tyrannique, forte des traditions de la Prusse, comme tout insufflée encore de la pensée de Stein et par là profondément consciente de l'importance du problème communal en face des données libérales d'une politique bourgeoise? On est en droit de se le demander. L'article 11 de ce décret-loi du 14 juin 1932 n'est-il pas une attaque directe au fameux décret-loi du 24 août 1931, celui que les milieux spécialistes d'Allemagne nomment l'ordonnance de Dietramszell : n'était-ce pas le rejet de la tradition erzbergienne? Revenant sur la tentative malheureuse du décret-loi du 5 juin 1931, qui avait essayé d'organiser un droit de regard impérial sur les Communes en créant le régime des dotations sous conditions, Franz von Papen ne reviendra-t-il pas à ce qui avait été la mystique de Hugo Preuss, à celle qui sera la base des projets de Popitz, à savoir un balancement nouveau dans une organisation bicéphale, correspondant mieux à la formation intime de l'Allemagne, mettant, d'un côté, l'Empire et les Pays, formant le *Staat*, et les Communes, douées de leur autonomie, d'autre part?

Malgré le libellé assez flottant du texte du 14 juin, la volonté de réforme s'affirme. Là encore estompée, elle se précisera par la suite dans la politique du gouvernement

1. V. *Der deutsche Städtetag*, 1932, n° 7, 7 juillet, p. 313.

vis-à-vis de la Prusse, saisissant, à défaut de meilleure, cette occasion de s'affirmer. A peine le budget mis en application, l'attention du chancelier ou du moins celle de ses collaborateurs fut accaparée par une série de questions urgentes, et, une fois encore, les problèmes purs du compromis vont passer au second plan ; mais, avec les mesures prises contre la Prusse, revient, indirectement d'ailleurs, en surface le problème théorique. S'appuyant cette fois sur le décret-loi du 24 août 1931, le Commissaire impérial en Prusse promulgue, le 2 novembre 1932[1], une ordonnance sur l'établissement des budgets des Pays et des Communes. A l'heure où tous les Pays, ceux-là mêmes qui avaient été abaissés par le décret-loi du 14 juin 1932, craignaient de souffrir l'extension de cet argument *a majori ad minus*, cher à la doctrine allemande, et qu'incarne le *Reichskommissar in Preussen*, l'ordonnance prussienne du 2 novembre 1932, opérant une modification profonde dans le régime administratif et financier communal prussien, prend un caractère spécial, comme si elle jetait les bases de l'organisation future des Communes dans le *Neuland*, dans l'Allemagne réformée.

Dès lors est admis le principe général d'une fusion nouvelle des Pays à la faveur de laquelle les principes de droit présidant au règlement du compromis de finances feraient l'objet d'un regroupement nouveau. La consécration officielle de cet état de choses, de la carence totale du système de Weimar, et la disparition de ceux des vestiges qui, comme le compromis erzbergien, avaient, dans leur presque complète originalité, pu ou su résister, ont été encore une fois remises en question par la disparition du chancelier von Papen et l'accession au pouvoir du général Kurt von Schleicher. L'œuvre de Mathias Erzberger était-elle encore une fois sauvée ? Telle est la question que l'on était en droit de se poser au début de l'année civile 1933.

1. *Pr. Ges.-Sammlung*, 2 novembre 1932, n° 41.

DEUXIÈME PARTIE

L'aspect administratif et comptable du Problème

TITRE PREMIER

LES CHARGES DU SYSTÈME

L'étude du problème du compromis financier menée comme elle l'a été jusqu'ici fait ou laisse apparaître avec netteté le défaut inhérent au plan historique, celui de la première partie de ce travail consacrée à la revue des étapes de développement du régime financier interne de l'Allemagne contemporaine. Une seule donnée du problème s'y trouve dégagée, celle qu'il est coutume dans la langue allemande d'appeler l'aspect positif, ou aspect de la répartition des recettes, tandis que l'autre, l'aspect négatif ou de la répartition des dépenses, demeure dans l'ombre.

Cette déficience découle de deux ordres de faits étroitement intégrés. Le premier procède de ce défaut de logique stricte, de cette infidélité aux notions les plus rudimentaires de la science des finances, qui ont déjà été signalés comme le propre du régime allemand dans la répartition des recettes avant celle des dépenses; le second tient à ce que cette même notion rationnelle n'est apparue comme une nécessité que fort tard dans l'histoire financière de l'Allemagne : alors que dans la pensée erzbergienne l'élément « dépenses » dans les budgets des trois collectivités semblait chose acquise, presque une fiction et, en tous cas, un élément constant, et que ce point de vue demeura celui du législateur impérial dans les lois de compromis de 1923, 1925 et 1926, ce n'est que vers 1928-29, avec l'accroissement disproportionné du chômage et des dépenses pour y pallier, que le courant des esprits se modifia, pour se rapprocher des notions classiques.

1. Cf. *supra*, p. 29 s. Rpr. dans les *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, n° juillet 1929, l'art. de Fritz K. Mann, *Vom Wesen der Finanzwirtschaft*, p. 33 et s., 43 et s.

De fait, pendant la décade 1918-28, les événements semblent avoir donné raison au point de vue allemand du caractère statique et constant des dépenses. Il est intéressant de noter, d'une part, qu'au cours de la période 1918-23 la stabilité des dépenses a été presque absolue[1], celles-ci ayant, par l'effet de la règle bien connue du retard, échappé complètement aux effets de l'inflation, et que, d'autre part, si, avec la réapparition des mouvements cycliques analogues à ceux d'avant la guerre, les dépenses se virent, en cours et en volume, influencées, la durée fort courte de ces oscillations ne permit pas la faillite apparente des conceptions. Ainsi l'on peut parler de la période 1924-28 comme d'une phase d'économie stable[2], de formation de capitaux, où la constance spécifique des dépenses pouvait être posée avec d'autant plus de raison qu'elle facilitait d'autant l'étude du compromis, et de ses « traces matérielles et psychologiques » comme fait historique[3].

Toutefois, dès le milieu de l'année 1928[4], les capitaux amassés depuis 1926 se trouvant consommés, les facteurs de dépression l'emportent, à partir surtout du printemps 1929[5] où l'économie de crise (*Krisenkonjunktur*) s'installe dans les finances, et la conception jusqu'alors statique des charges va être remplacée « automatiquement et sous la pression des faits économiques et politiques » par la conception dynamique. Cette tendance ne fera, du reste, que croître avec le développement de la crise. Il faut donc dans cette *deuxième partie* poursuivre les réalisations de cette trame et puis exposer, au cours de chapitres successifs, la face nouvelle de la question, cela s'entend de la répercussion totale et locale du service public dans la répartition entre les collectivités composant l'Empire des dépenses et des recettes occasionnées par la fonction publique. Or, le développement du service est en liaison étroite avec

1. V. Fr. Neumark, *op. cit.*, p. 14 et s.
2. V. H. Laufenburger, art. précité, *Revue d'économie politique*, 1928, p. 6 et s.
3. V. Bernheim, *loc. cit.*, p. 230.
4. V. H. Laufenburger, *Revue d'économie politique*, 1929, *loc. cit.*, p. 6 et 23.
5. V. dans *Wirtschaftskurve der F. Z.*, 1931, n° 11, Fr. Neumark, p. 151.

le double courant psychologique qui a élargi le rôle de l'Etat, dans la poussée de l'esprit démocratique, dans le sens de la solidarité sociale et de l'obligation gouvernementale[1].

1. V. L. Brocard, *Principes d'économie nationale et internationale*, Paris, 1929, t. I, p. 228 et s.; t. II, p. 460.

CHAPITRE PREMIER

LES NOTIONS : FINANZAUSGLEICH ET LASTENAUSGLEICH

Répartition des moyens et des charges

A ses débuts, mal dégrossie et encore étroitement liée au problème fédéral, gênée dans son application par l'instabilité du mark et par la politique de soutien impériale[1], la question du compromis a été ramenée, peu après la stabilisation, lors de l'essai de regroupement des forces économiques et politiques de l'Allemagne, à un aspect plus pratique, en tout cas nouveau. Dans l'œuvre d'Erzberger, le but de la loi de règlement de finances était un « schéma tout éthique », relevant essentiellement de l'ordre du droit public, d'une mise en œuvre presque irréalisable, à raison de l'impossibilité d'établir une base ou une balance exacte des recettes et des charges, alors que celles-ci doivent être égales, non seulement en soi, mais entre les divers points du territoire; là était et se révèle l'écueil. Aussi le problème du compromis a-t-il dès lors évolué, selon une conception nouvelle de son essence, comme problème, non plus de partage de compétence financière entre les collectivités organiques de l'Empire, mais bien plutôt d'adaptation de ces compétences et de leurs limites aux forces vives du pays tout entier. « La loi de compromis, longtemps définition générique dans l'Empire des rapports de droit verticaux, devint le régulateur des rapports de droit horizontaux[2]. »

L'aspect du problème statique s'était donc effacé devant l'aspect dynamique; et, parallèlement aux compétitions

1. V. A. Jessen, *Finanzen, Deficit und Notenpresse*, Berlin, 1923, p. 18 s.
2. V. F. Koltermann, *op. cit.*, p. 71.

touchant la souveraineté financière proprement dite, s'était, sur le terrain de la répartition des droits et des ressources fiscales, au cours des années 1919 à 1932, développée une lutte qui intéresse de très près la question du compromis (*Finanzausgleich*), car elle en est l'avers et l'organe moteur : lutte autour de la compétence administrative, sous l'angle de la répartition des charges (*Lastenausgleich*), de la répartition des charges administratives (*Verwaltungslastenausgleich*), en un mot de la répartition des dépenses afférentes au service public.

A. Si l'on cherche, pour mieux spécifier l'état de choses nouveau, à se faire une idée de la répartition des charges administratives sous le régime de la Constitution fédérale du 16 avril 1871 et de la façon dont les diverses collectivités de droit public étaient tenues à y contribuer dans la mesure de leurs compétences financières, on aperçoit la matière dominée par l'idée de la triple mission de l'Empire[1] : protection du territoire fédéral, défense du droit qui y est en vigueur, assistance générale au peuple allemand[2]. De façon plus explicite, les pouvoirs étaient, les extérieurs et les diplomatiques, extrêmement vastes; les intérieurs, assez restreints, à raison de l'existence des droits réservés des Etats particuliers[3] et en prolongement desquels ceux en matière de finances étaient théoriquement très larges, plus virtuels que réels[4]. L'existence des montants matriculaires exigibles des Etats au cas d'insuffisance des rentrées normales (douanes et cinq grands impôts de consommation : sel, bière, eau-de-vie, sucre, tabac) de l'Empire ne pouvait être considérée comme une aliénation d'une partie de la souveraineté financière des

1. V. Le Fur, *op. cit.*, p. 127.

2. Préambule de la Constitution du 16 août 1871, dans Dareste, *op. cit.*, 3e éd., p. 172.

3. Sur l'existence des droits réservés du Wurtemberg et de la Saxe, dans divers traités d'accession, V. Zorn, *Staatsrecht des deutschen Reiches*, Berlin, 1895, t. I, p. 189 s.

4. Cf. *supra*, p. 35 sv. Les difficultés surgies avec le Wurtemberg en 1892-93 et la célèbre déclaration du premier ministre wurtembergeois von Mittnacht au Reichstag le 20 janvier 1893, et plus tard celles éprouvées au moment de la guerre des Balkans par la Chancellerie impériale pour faire admettre la contribution militaire extraordinaire et l'impôt sur l'accroissement de la fortune (loi du 3 juillet 1913), en sont de surabondantes preuves.

Etats, mais devait l'être plutôt comme l'une des concessions librement consenties à la formation de l'Empire. Aussi bien, en matière administrative, les pouvoirs de l'Empire étant nuls ou presque, toute compétence reposait-elle entre les mains des agents des princes ou des villes libres, maîtres de leur législation et de leurs finances, et cet état écartait-il, avant 1919, tout souci de répartition de charges et des revenus.

Dès lors, le règlement des ressources fiscales est issu du fait des pouvoirs éminents de l'Empire, de la législation impériale; mais la répartition des charges, à raison des droits et des traditions des Pays, n'a pu trouver aussi facilement sa voie; et de là est né un des aspects de la lutte Empire, Pays, Communes. L'origine et l'occasion s'en trouvent dans le rejet, partiellement réalisé à Weimar, du système administratif qui avait fonctionné de 1871 à 1919, basé sur le principe historique de la souveraineté politique des Etats et l'autonomie administrative des Communes ou, pour employer une formule plus claire, celui du non-monopole administratif de l'Empire : état de fait, mais aussi état d'âme de beaucoup d'Allemands pour qui le Reich est une abstraction, une pure création logique, tout artificielle.

Ce qui fait, en effet, la particularité de cette administration allemande et lui donne une physionomie propre, c'est, à côté de l'existence des Pays jouissant encore de quelque souveraineté héritée des privilèges des anciens Etats fédérés, le rôle de la Commune douée d'autonomie administrative, reconnue dans la Constitution de 1919, comme elle l'avait été par celle de 1871, et en Prusse au Moyen Age et à nouveau depuis la réforme Stein-Hardenberg de 1808. Autonomie administrative dans la gestion des affaires communales faite par les communes elles-mêmes ou par les syndicats de communes, hors le contrôle direct et la souveraineté de l'Etat et de l'Empire. Autonomie conciliée, au surplus, avec le principe de la souveraineté du Reich[1], et

1. Les stades de développement de cette *Selbstverwaltung* sont curieux. Il faut remonter au Moyen Age, pour en découvrir l'origine dans les communautés bourgeoises et municipales du Saint Empire. Le développement philosophique de l'idée de l'Etat et du pouvoir absolu, dans le sillage de l'école

se réalisant sous une double forme, — soit sur le plan de la décentralisation administrative, c'est-à-dire de la charge laissée aux collectivités inférieures d'expédier certaines parties du service public (l'assistance, l'enseignement, la police par exemple), sous le contrôle général de l'Empire toujours habilité à limiter ou accroître par le jeu des lois-cadres (*Rahmengesetzgebung*) l'activité propre des organes inférieurs; — soit dans le sens de *Laienverwaltung*, de l'administration bénévole par les soins de fonctionnaires élus par les Communes, et exerçant leur charge à titre purement honorifique : représentants de la collectivité populaire, jurés, juges commerciaux, membres des divers conseils administratifs de ville, de cercles ou de provinces[1].

Mais, alors que Stein avait donné à son organisation une base législative, administrative et financière solide[2], l'œuvre des députés de Weimar fut incomplète et surtout sans équilibre, sous l'impulsion de Mathias Erzberger, qui

française, vint, au XVIII[e] siècle, battre en brèche le principe; et c'est ainsi que, lors de la fondation du « royaume en Prusse », l'idée germa de rejeter cette autonomie communale pour la remplacer par une organisation royale, à l'instar des provinces et des intendances de France. Frédéric-Guillaume I[er], (1688-1740) perpétra l'idée en jetant les bases de l'administration fameuse des *Königsdiener*, des serviteurs du roi. Celle-ci devait devenir, améliorée par Frédéric le Grand, la célèbre organisation prussienne, qui, par la suite, servit de modèle à tous les Etats d'Allemagne et en particulier à Bismarck, pour l'organisation de l'administration impériale. Ce fut, un siècle plus tard, tout le mérite du Chevalier de Stein de reconnaître, au lendemain de la catastrophe d'Iéna (1806), la nécessité d'autonomie administrative en Prusse et par-delà en Allemagne : au temps du gouvernement absolu paraît (juin 1807) son mémoire sur la formation rationnelle des fonctionnaires supérieurs et provinciaux de finances et de police de la monarchie prussienne; sous son initiative furent promulguées les *Städteordnungen* du 19 novembre 1808 et *Verwaltungsbehördenverfassung* du 24 novembre 1808, bases législatives de la réforme administrative rétablissant le principe ancien de l'autonomie et qui est demeurée célèbre sous le nom de Réforme Stein-Hardenberg (V. sur ce rôle de Stein et ses idées, Godefroy Cavaignac, *La formation de la Prusse contemporaine et le ministère de Stein 1806-08*, Paris, 2[e] et 3[e] éd. 1898, 1919, t. I, p. 333, 409, 425 et t. II, p. 102 s.). Il est à noter que l'un des appuis les plus solides que Stein trouva pour faire admettre ses idées fut l'exemple des villes anglaises, dont les libertés de *self-government* semblent un emprunt à l'ancien régime germanique. Le système de Stein trouva par la suite son complément dans la *Städteordnung* du 30 mai 1853, la *Kreisordnung* et la *Provinzialordnung* des 13 décembre 1872 et 29 juillet 1875 mod. les 19 et 23 mars 1881 (*Pr. GS.*, p. 155, 234.) Sur cette question, Cf. H. Preuss, *Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, Berlin 1922, p. 268; W. Vogel, *Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform in Vergangenheit und Gegenwart*, Leipzig, 1932, p. 66 s.

1. V. G. Cavaignac, *op. cit.*, t. I, p. 427 s.

2. V. sur ce mode administratif, Dieckmann, *op. cit.*, p. 423 s.

renouvela peut-être l'erreur de Frédéric-Guillaume Ier en 1723. Tout entière dirigée, sous la pression des programmes des partis au pouvoir, dans le sens de la destruction des libertés locales, la masse des efforts des constituants demeura sans portée pratique[1]; ayant tout détruit, les hommes de 1919 ne surent rien rebâtir sur les ruines qu'ils avaient amoncelées. Il semble qu'un autre Erzberger ait manqué à Weimar, doué d'une combattivité et d'une puissance égales à la sienne et suffisantes pour y faire voter des mesures correspondant, dans le domaine de l'administration générale, à ce qu'ont été les lois des 10 septembre et 19 décembre 1919 en matière d'administration des finances. La cohésion fut, par la suite, difficile à réaliser tant à cause de l'obscurité qui couvre l'histoire politique et administrative allemande dans l'intervalle des années 1920 à 1933, où les forces se cherchent et se trouvent paralysées d'abord par l'inflation, puis par l'insécurité de la situation politique interne, que de l'évolution de mentalité qu'il faut noter chez les députés de Weimar au cours des discussions.

La poussée centralisatrice alors développée, à la faveur de la présence au pouvoir des sociaux-démocrates et des partisans du syndicalisme chrétien, avait été, faute d'une impulsion suffisante, freinée, limitée au seul terrain financier où le complexe des lois Erzberger fit du régime des finances un tout intimement lié, stable, mais mal équilibré par rapport à l'organisation administrative demeurée encore à son stade fédéral[2]. Cette différence de degré

1. V. O. Becker, *Weimarer Reichsverfassung und nationale Entwicklung*, Berlin, 1931.

2. V. dans *L'Europe nouvelle*, 9 juillet 1932, p. 842 un excellent article de M. Paul Ravoux, intitulé : « Le Reich et les Pays ». On y trouve les remarques suivantes : « Les Etats ne sont pas seulement les agents d'exécution du Gouvernement central... Ils sont autonomes dans la mesure de leurs compétences, et celles-ci sont très étendues. Elles le sont d'autant plus qu'en douze années d'existence la république de Weimar, absorbée par la politique extérieure, n'a pas eu le temps d'utiliser les possibilités législatives qu'elle s'était réservées. Or, s'il est incontestable, en principe, que le droit d'Empire brise le droit d'Etat, suivant la vieille formule traditionnelle, il est d'une vérité plus réelle qu'à défaut de droit d'Empire, le droit des Pays comble la lacune, s'y installe de toute la force d'une tradition séculaire... L'Empire républicain allemand est, comme au XVIIIe siècle, le Saint Empire était, au dire du Grand Frédéric, « la très haute république des princes allemands ».

d'intégration des différentes branches administratives est le germe du mal.

B. Alors que les compétences et les droits de finance avaient été concentrés, en un faisceau étroit, entre les mains des autorités de l'Empire, ce qui rendait ces dernières maîtresses de presque toutes les forces vives de la nation, la charge de l'administration active, avec ses privilèges, l'exécution des services publics et leurs prestations demeuraient, à la faveur des habitudes prises et par le manque d'initiative des députés de Weimar, ce qu'elles avaient été jusque-là, en presque totalité et entière souveraineté, la chose des groupes subordonnés. Or la charge était d'autant plus lourde que, par une conséquence du regroupement nouveau de la souveraineté financière, ses trustees se trouvaient dépourvus des moyens anciennement en leur pouvoir, à savoir le système des impôts propres et celui des taxes additionnelles, qui avaient garanti le système de Bismarck et son fonctionnement. Aussi, dès 1920, c'est au Reichstag l'incertitude, et dans le domaine des faits le déséquilibre et le désordre. L'illogisme profond entre la nature du service public et son mode de financement se fait lourdement sentir. Le moyen de couverture des activités propres, locales aussi bien que communales, n'est plus que pour une part minime recherché dans le produit des recettes propres, tandis que le système de non-responsabilité de la gestion, introduit par le fonctionnement du fonds commun, développe l'habitude des appels à l'Empire. En un mot, c'est la mendicité légale déjà signalée, se développant avec la dévaluation, telle que les Pays semblent la trouver normale. Pareil régime, s'il peut ou a pu en des temps passés être celui de petits groupements politiques ou monastiques, ne convient aucunement à un grand Etat contemporain de 63 millions d'habitants; c'est en tout cas ce que pensèrent tous ceux qui, dès 1920, réclamèrent l'achèvement ou le rejet de l'idée centralisatrice en matière d'administration, telle qu'elle avait été élaborée par Preuss et réalisée pour partie par Erzberger[1]. Ce n'est pourtant qu'avec la réorganisation opérée par décrets-

1. V. W. Vogel, *op. cit.*, p. 90 s.

lois, en 1924, que se produisirent une réaction et un effort très net, bien qu'inefficace, pour rétablir un statut régulier à la base du régime administratif allemand.

Ce statut fut en particulier l'objet de l'article 42 du décret-loi du 14 février : le système de répartition des charges publiques fut renouvelé en son principe et ses moyens, par souci de dégrever l'Empire, qui, au cours de la dévalorisation, avait assumé, soit directement, soit par voie de dotations massives, les compétences normales des Pays et Communes incapables, faute de ressources, de faire face à leurs obligations; les Pays recouvraient les charges d'assistance, d'enseignement et de police, et le texte prévoyait que des lois d'Empire viendraient plus tard régler ces compétences en leur fournissant les voies financières nécessaires[1]. L'œuvre annoncée de ces lois d'Empire est restée lettre morte. Rien n'a été fait hors une série de mesures toutes provisoires, prises, au long des crises traversées depuis 1925 par l'Allemagne, pour étayer le système en attendant des temps meilleurs et plus favorables à une codification durable. C'est même ce caractère provisoire et flottant qui rend très grande la difficulté d'exposer le fonctionnement du service public et la façon dont il incombe aux finances des groupes locaux. Après la Constitution du 11 août, l'Allemagne n'est-elle pas, comme l'a

1. V. E. Allix, *op. cit.*, p. 1011 : « Dans la plupart des pays les groupements locaux ont reçu de l'Etat le soin de pourvoir à divers services d'Etat (police, état civil, voirie, hygiène, assistance, dépenses scolaires, etc.). L'Etat leur a confié un certain nombre de ces services, parce que l'exécution n'en pouvait bien être assurée que par les organes locaux, et les autres simplement parce qu'une division plus ou moins arbitraire s'est introduite entre l'Etat et les groupes locaux, dans le but de diminuer les charges des finances et de l'administration centrales». Cette définition, d'esprit et de doctrine française, permet de saisir l'originalité intrinsèque de la décentralisation administrative en Allemagne. Une première différence d'essence, qui empêche d'appliquer à la lettre cette définition au régime germanique, tient en ce que la charge du service et de l'administration publique n'a pas été confiée, transférée par l'Etat aux collectivités inférieures, mais qu'à l'inverse la part actuellement impériale l'est devenue à la suite d'une « évocation ». Une deuxième procède du fait qu'en Allemagne, à l'encontre d'autres pays et par reflet du principe de non-monopole administratif de l'Empire, le compromis doit se résoudre entre trois groupes d'intérêts contraires : selon l'image d'Hensel le jeu comprend trois partenaires, *op. cit.*, p. 159; d'où il suit que le service public doit toujours être envisagé comme possible sous trois aspects : impérial, local, communal (V. *infra*, p. 206, n.). Une troisième a pour raison l'arbitraire qui a présidé au partage et se trouve être en Allemagne un résultat de la tradition historique et de la poussée fédéraliste.

dit un jour le ministre Braun, dans la situation de celui qui, désireux de louer une maison, s'arrête au milieu de l'escalier?

C. Le manque de limites internes a engendré souvent un défaut d'harmonie; et celui-ci aboutit, de façon périodique, à ce résultat que la confection du budget général et toute l'application de la Constitution furent entravées par la lutte menée autour et au sujet de la répartition des charges et des compétences administratives. Cette lutte était destinée à prendre un tour d'autant plus vif que le courant économique et la pressante conjoncture firent se heurter avec plus de force les éléments de discordance déjà signalés : la fonction publique, tant à cause de la politique que des crises générales, est devenue de plus en plus lourde à raison du développement de l'Etat-assistance, à côté et en outre des charges incombant déjà aux Pays mainteneurs de la *Kultur*, tandis que, parallèlement, l'inflation réduisait la capacité de résistance financière des administrations locales et communales. Elle devait trouver son expression dernière dans les modifications incessantes de la législation touchant le règlement de finances et le droit de concours sur fonds commun[1], et dans l'aspiration générale, saisissable dans toute la presse et la propagande de tous les partis, vers un règlement définitif : *der entgültige Finanzausgleich.*

Au demeurant, cette lutte a tourné, de façon aussi progressive que constante, à l'avantage de l'Empire, d'autant mieux que, sous deux chefs, celui-ci était le plus fortement armé.

La Constitution lui donne, en effet, le droit, par simple loi, d'évoquer à lui tous les champs de compétence qu'il désire, à la seule condition (combien large surtout en période de troubles !) que l'intérêt général le réclame[2] : ce droit suffisait à mettre aux prises le législateur impérial, fort du postulat « Droit d'Empire passe droit de Pays », et l'administration des Pays et des Communes.

1. V. O. Mulert, *Kommunalfinanzen und Reichssteuerreform*, Berlin, 1925, p. 24 s.

2. V. Constitution de Weimar, art. 13 et 48, Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I., p. 61 et 69.

Cette administration locale, d'autre part, a été très fortement touchée par l'après-guerre, encore que ce résultat ne soit qu'un contre-coup, un choc en retour, un événement non voulu. La remarque a été faite que la disparition des familles régnantes n'a que peu retenti sur le particularisme et la psychologie spéciale des Pays; encore est-il qu'elle vaut seulement à l'égard du cercle relativement étroit des hauts fonctionnaires et des hommes arrivés, dont les intérêts de carrière étaient intimement liés au maintien des libertés locales. Les jeunes générations d'*Akademiker*, soucieuses d'un avenir certain, moins imbues de traditions, ont jadis délaissé les concours d'entrée aux carrières locales pour postuler les charges de l'administration d'Empire; dès lors, le recrutement des cadres avant la crise de chômage, du personnel de direction surtout, a laissé de plus en plus à désirer quant à la qualité, les sujets brillants ayant été catalysés par l'Empire; il s'en est suivi pour les pouvoirs locaux un élément très net de faiblesse, qui, surajouté à la gêne financière, devait, en logique, amener, soit une réaction par essai de réforme des compétences pour les mettre en harmonie avec la réglementation instituée en matière de finances et la tendance centralisatrice, soit, au contraire, une destruction de l'édifice Braun-Erzberger pour restaurer les principes anciens et l'administration autonome. Il faut voir là sans hésitation l'une des racines du mouvement en faveur de la réforme impériale (*Reichsreformproblem*), issu des fréquentes déceptions ressenties par tous et chacun, du fait du déséquilibre très net éprouvé entre les principes de la jeune Allemagne et ceux de l'ancienne. Sur cet état de choses et d'esprit germa bien vite l'idée de réforme, de remaniement, de refonte du régime administratif; un besoin s'en affirma qui n'est, d'ailleurs, pas passé inaperçu du législateur. L'ordre des compétences et leur répartition a fait, pour ces causes, au cours des années 1919 à 1932, par rapport aux textes constitutionnels, l'objet de deux courants d'érosion : le premier venait de l'Empire, le second était dû à la situation générale.

a) Un *courant impérial*, d'une part, tendait à l'altération profonde de l'ordre des compétences; il a été noté ci-dessus dans la description des étapes qui ont amené

l'Allemagne à ajuster le régime interne de ses finances; la limitation qu'il a apportée à la répartition des compétences financières le décèle. Il semblerait *a priori* que l'étude des raisons de la répartition des compétences administratives, telle que celle-ci a été faite à Weimar, soit hors le cadre d'une étude sur le mécanisme des finances internes de l'Allemagne; cette impression ne résisterait pas à un examen un peu attentif : le jeu des compétences administratives, leur répartition très originale entre les collectivités de droit public formant l'Empire, contient, outre la raison d'être, le secret de la complication extrême que révèle en Allemagne l'organisation de l'administration[1].

Il est évident que l'homogénéité de l'activité organique est le facteur premier de l'équilibre financier dans tout Etat non-unitaire; c'est aussi la raison pour laquelle il faut compter, en premier lieu, avec un fort courant centralisateur, pour comprendre les multiples évocations et reprises faites par les gouvernements d'Empire d'activités qui étaient jusqu'alors le lot des collectivités inférieures, et, en second lieu, avec la faiblesse et souvent même la carence de l'appareil administratif autonome, pour saisir aussi le rôle très spécial joué par l'Empire, partout où une pierre de l'édifice fléchissait, comme organe de soutènement.

b) Un *courant naturel*, d'autre part, tenait à l'économie générale, à la conjoncture. Alors que les rouages divers de l'Empire créé par Bismarck profitèrent, dès le début de leur fonctionnement, de la situation financière et politique brillante qui résultait de la victoire militaire, le régime administratif de la jeune République dut se développer dans une atmosphère de crise économique et financière, et, quatre ans après sa naissance, il faisait déjà faillite avec la dévalorisation et l'inflation. Non seulement alors, mais à de nombreux moments dans la période 1919-1932, l'équilibre établi d'abord par la Charte et, à sa suite, par les lois de compromis a été rompu et dépassé par les circonstances

1. La gestion du service public fait intervenir en Allemagne trois éléments constitutionnels, et cette trinité fait la figure originale du régime administratif actuel. V. *supra*, p. 203, n. 1. Cf. H. Preuss, *Reich und Länder, Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des deutschen Reiches*, publié d'après les papiers de l'auteur, par G. Anschütz, Berlin, 1928, p. 253 s.

de la vie économique. Rupture d'équilibre dynamique : l'obligation de l'une des collectivités organiques croissait, au hasard des crises et d'autres phénomènes économiques, bien au delà des moyens propres ou concédés à l'autorité chargée d'y faire face; l'accroissement des charges administratives propres aux collectivités organiques de l'Empire, de façon absolument chronique, a rompu l'équilibre, tandis qu'une série de moyens d'opportunité essaya de rétablir l'ordre des choses; et le régime administratif, tant en son ensemble que pour la partie financière, est allé se compliquant, à la suite de ces failles et de leur confortation, du fait des multiples interventions en tous domaines des autorités impériales portant par là atteinte à la pureté initiale du principe de la *Selbstverwaltung* et de son corollaire de la *Selbstfinanzierung*.

Au total, l'accroissement des charges administratives fut le prélude de l'amplification des besoins financiers, comme il était la conséquence des faits économiques, développement du chômage, amoncellement de travaux publics laissés de côté pendant la période de guerre, accroissement du paupérisme à la suite de l'inflation, et la résultante aussi de l'extension du pouvoir central par opposition, d'une part, aux tendances particularistes ou séparatistes, particulièrement de la Prusse et de la Bavière, et à la faveur, d'autre part, des idées socialistes, du socialisme d'Etat dans la tradition de l'Ecole allemande, que professèrent les gouvernements au pouvoir à la suite de la Révolution.

Outre ce double courant, toute une série de difficultés pratiques complique, si elle ne l'obscurcit pas le tableau ou la carte des compétences, telles que les exercent ou se les partagent l'Empire et ses organes. Leur présence doit être relevée comme justification de la méthode d'exposition dans les chapitres qui vont suivre.

D. Aux phénomènes d'ordre constitutionnel et politique expliqués dans les pages précédentes, il faut, pour exposer en son entier le problème financier allemand, ajouter comme « remarques précédentes » pour employer la terminologie en cours outre-Rhin, comme limites de la *face négative* du problème et aux fins d'une histoire prag-

matique, un autre ensemble de difficultés, d'ordre matériel :

a) Le fait qu'entre les trois collectivités participant à l'acte administratif, et à raison de leurs droits respectifs sur le fonds commun, l'esprit est tenté de rechercher des points de comparaison entre ces trois entités. Or l'Empire, seul, peut être envisagé comme un tout homogène, absolument complet, en tout temps comparable à lui-même. Par contre, l'entité Pays (et la même remarque joue pour les Communes) n'est qu'une création artificielle de la pensée suivant son habitude de généralisation ou de groupement; entre eux, et pas davantage entre les Communes, il n'existe aucune unité, mais seulement une hiérarchie, une gamme, tenant à ce que l'égalité devant la Constitution met en présence des infiniment grands et des infiniment petits. La non-homogénéité se révèle sur le domaine géographique et juridique; elle se prolonge sur le terrain économique, parce que certains Pays et certaines Communes, à la différence d'autres, possèdent des fortunes propres dont les revenus peuvent venir en déduction des sommes à récupérer par l'impôt sur les contribuables. Il s'ensuit la constatation que dans une nation aussi diverse que l'Allemagne le prix de revient du service public varie avec les pays, le rendement et la cherté de la mécanique administrative agissant comme limites à la charge fiscale;

b) Le fait de l'instabilité de la législation fiscale, tant à cause des programmes gouvernementaux que de la nécessité d'adapter la législation fiscale à la conjoncture, aussi bien à l'échelon impérial qu'à l'échelon local ou communal[1]. C'est cette instabilité que vint accroître encore la série des décrets-lois des années 1930 à 1932, faisant de ce qui, jusqu'alors, n'était qu'un « champ de blé agité par le vent, un maquis impénétrable[2] »;

1. Quelque révolutionnaire qu'il fût, quelque fragiles que fussent ses bases, le système Erzberger se présentait, au contraire, comme un tout unique et homogène. S'il ne fonctionna jamais dans sa forme originaire, c'est moins à cause d'un vice propre que parce que, dès sa mise en vigueur, il fut freiné et modifié dans son cours normal d'application par la série des phénomènes monétaires. Défiguré, désunifié par ceux-ci (décrets-lois de 1923 et 1924), il ne lui fut donné de montrer sa valeur propre qu'après la stabilisation. Conçu pour une période normale, il fut le système d'une époque de crise.

2. *Mitteilungen des deutschen Städtetages*, 1931, p. 265.

c) Le double fait, bien que l'Allemagne puisse, à bon droit, se faire un honneur du développement et de la perfection de son service de statistique, qu'il n'est point possible de se procurer des données officielles sur les exercices de la période de dévalorisation et d'inflation (1919 à 1924), d'une part, et que, d'autre part, les données mêmes fournies par l'Office impérial de statistique sont encore assez restreintes en nombre, fort en retard souvent quant à leur date; ce qui oppose un gros obstacle matériel à qui cherche à établir l'incidence actuelle du système, attendu que les sources privées, si elles sont assez abondantes, sont fort souvent tendancieuses à l'extrême et ne peuvent de ce fait être utilisées qu'avec prudence.

Les sources officielles sont fournies par l'Office de statistique impérial (*das statistiche Reichsamt*) créé par l'ordonnance du 9 février 1926, en application du paragraphe 8 de la loi du 10 août 1926, article 6, et fonctionnant à Berlin[1] : il centralise et coordonne, d'une part, les rapports et chiffres fournis par les Pays et les Communes et provenant pour la plus grande part des bureaux locaux de statistique, et les éléments de statistique privée. Les travaux en sont régulièrement publiés, soit en volumes spéciaux (*Einzelschriften zur Statistik des deutschen Reichs*),

1. Les méthodes de ce bureau ont fait l'objet d'une étude très claire dans l'ouvrage de M. Victor de Marcé, *Le contrôle des finances*, tome III : l'Allemagne, Paris 1931, p. 41 s. Les données publiées à l'heure actuelle peuvent être comparées avec celles de l'exercice 1913-14 que s'est efforcé d'établir ce même organe. Base de comparaison, du reste, assez fragile et artificielle, attendu qu'il faut tenir compte de ce que cet indice est faussé par la revalorisation et de la différence de pouvoir d'achat du mark ancien et du Rentenou du Reichsmark nouveau. Faute de pouvoir faire à toutes les citations une conversion, il est intéressant de donner le tableau des indices, tel que l'Office les établit par rapport à l'exercice 1913-14 pris comme unité (100) :

Exercices	1925-26	1926-27	1927-28
Prix de la vie	154,5	151,6	155,8
Prix de gros	141,8	134,4	137,6
Produits finis	156,7	149,5	147,3
Matières premières	153,0	144,6	158,0

Pour les exercices suivants, on trouve le moyen de compléter les lacunes statistiques grâce aux chiffres produits aux diverses réunions des congrès annuels de la *Journée des Villes*, en particulier dans le rapport d'Adametz et Mossner à la session de 1928 (publié dans les *Veröffentlichungen der Spitzenverbände von Banken, Handel, Handwerk und Industrie*, Berlin, 1930).

soit dans la revue spéciale *Wirtschaft und Statistik*. Le travail est précis; néanmoins, en dépit ou à cause du luxe et du nombreux personnel de l'Office, le travail est assez lent : les données publiées à l'heure actuelle portent sur les seuls exercices 1925-26, 1926-27, 1927-28, 1928-29 en partie[1];

d) Le fait, enfin, que l'Allemagne connaît, en dehors du budget de l'Empire, deux sortes d'états, ceux des Pays et ceux des Communes. Or, aucun ne possède le caractère d'unité. Malgré bien des critiques et des projets, varient, tout comme les formats et le papier d'impression, l'ordonnancement et les rubriques; cet état de fait a été attaqué par les hommes les plus divers d'opinions et de partis, depuis Erzberger jusqu'à Schacht, en passant par Markull et Popitz reprenant une formule de Bismarck : « La diversité est encore le meilleur voile à une obscurité raisonnée et stérile ».

Toujours est-il que budgets de Pays et budgets de Villes sont enchevêtrés, se répètent en une série d'écritures à cheval, c'est-à-dire réapparaissant, pour une même opération, soit dans des postes différents du même budget, soit dans les budgets des Pays et dans ceux des Communes, bâtis sans règle fixe[1] autre que la tradition, la routine et la fantaisie s'y combinant souvent. Le défaut d'une loi générale est mal comblé par les textes locaux d'application (*Landes- oder Kommunalverwaltungsgesetz*) qui souvent, manquent eux-mêmes, en Bavière et en Saxe par exemple,

1. Pour les chiffres reproduits au cours de cette étude et tirés, pour la plupart, des publications de l'Office impérial, la donnée porte, en général et sauf indication contraire, sur les dépenses nettes (*der Zuchussbedarf*). Selon le bureau officiel, le *Zuchussbedarf* s'entend de la partie du besoin de deniers, ou plus exactement des dépenses brutes après épuration des écritures, déduction préalable faite des moyens de couvertures spéciales (frais, droits ou profits spéciaux, recettes de nature administrative ou sur fonds spéciaux). Des définitions plus exactes de ces notions comptables et techniques très subtiles, en particulier du *Rein Finanzbedarf* correspondant aux dépenses à couvrir par les seuls moyens généraux (impôts, droits de douanes, recettes de régies), sont dans *Wirtschaft und Statistik*, 1931, p. 607 s.

Cf. également dans la *Revue d'Allemagne*, mars 1929, un article de Gaston Raphael : « Un baromètre économique », p. 193.

1. La *Journée des Villes*, à sa réunion plénière de 1930, se préoccupa du problème et des possibilités de réglementation de la matière dans le sens de l'unité. Ses commissions élaborèrent des schémas, des types de budgets : *Mitteilungen*, 1930, p. 538, et 1932, p. 79 s.

où tout le droit budgétaire est coutumier; et il est aggravé, pour la plus grande obscurité des finances de la nation allemande, par le fait que, depuis Weimar, la Commune est restée avec l'Empire le seul organe actif, les Pays n'étant derrière leur façade qu'organes de superposition dont l'ancienneté ne peut effacer le caractère parasitaire. Alors qu'avant la guerre, dans le cadre de la réforme von Miquel de 1893, les Etats-membres, maîtres de leurs ressources financières, géraient leurs finances et celles de leurs communes à leur gré, laissant à ces dernières la perception de certaines taxes ou impôts secondaires, la réforme Erzberger, et surtout l'adaptation réalisée après l'inflation, ont désaxé complètement le régime au profit des Communes, qui ont eu, dès lors, à subir l'emprise du législateur local et de l'impérial.

Bref, les diversités internes des budgets des organes autonomes, le défaut en eux de points de compénétration et leur obscurité naturelle en rendent malaisée une utilisation directe; l'Office impérial pratique le délicat travail nécessaire de filtrage[1] et publie les comptes des divers exercices pour les divers groupes d'organes; c'est donc à ce matériel et à ce classement qu'il faut pour toute étude de finances publiques allemandes se rattacher : ils fournissent, non seulement des chiffres contrôlés, mais aussi un ordre, une classification, artificielle à coup sûr, mais très claire, des divers postes : 1° administration intérieure; 2° sécurité de l'Etat et du droit; 3° instruction publique; 4° assistance publique; 5° construction; 6° économie et trafic; 7° établissements et régies; 8° service de la dette.

Cette division sera pour l'ensemble, respectée dans les chapitres suivants, consacrés à rechercher et mettre, en lumière les éléments positifs du problème de *Lastenausgleich*

1. Une série d'ordonnances et de dispositions législatives, en particulier le décret du 23 juin 1928, ont établi pour les Pays et les Communes l'obligation stricte de transmettre à l'Office la matière première de ce travail, en ce qui concerne leur activité organique.
V. S. Parker Gilbert, *Rapport au 22 décembre 1928*, p.101.

CHAPITRE II

L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET L'ADMINISTRATION DES FINANCES

I. Le premier champ d'activité où s'opère la conjonction de l'activité des Pays et des Communes avec celle de l'Empire, où surgissent accidentellement des conflits et même s'impose, de la sorte, la nécessité d'un règlement étroit, est celui de l'*Administration générale*, attendu que c'est aux gouvernements des Pays et de leurs fonctionnaires propres, ainsi qu'à ceux des Communes douées d'autonomie, qu'incombe l'exécution des lois d'Empire et des mesures prises par le Gouvernement central, à défaut d'autorités spéciales relevant directement de l'Empire[1].

A. Par l'effet d'une tradition survivant à la Révolution et à la République, l'administration intérieure demeure la chose des Pays et des Communes, comme elle était celle des Etats fédérés et de leurs collectivités inférieures sous le régime de la Constitution de 1871. De ce fait l'Allemagne demeure, à l'instar de l'Angleterre, la terre d'élection du système de la décentralisation, dont le degré diffère et se présente comme inégal suivant les domaines de son application[1]. La centralisation administrative, en particulier la centralisation à l'intérieur de l'organisation du service public, fait absolument défaut dans le cadre de la République allemande.

Celle-ci est en un état de droit curieux, constitué pour

1. Dans la formule de Fr. Fleiner, *op. cit.*, p. 99 (trad. franç., p. 67) : « Der Staat besitz in Deutschland kein Monopol auf die öffentliche Verwaltung », il ne faudrait pas voir une dénégation de l'existence d'un régime administratif, mais simplement le fait que la fonction publique n'incombe pas à un seul trustee, mais à plusieurs.

2. V. dans M. Hauriou, *Précis de dr. admin.*, 12e éd., 1933, p. 84, la distinction des domaines d'application du principe de la décentralisation.

partie de décentralisation gouvernementale, et pour partie hérité de siècles d'histoire où l'Allemagne fut sous le régime fédéral; aussi bien est-ce de cette dualité que procèdent, surtout en matière de financement des activités, une obscurité et une complexité extrêmes, accrues elles-mêmes du fait que l'organisation administrative du territoire varie essentiellement avec les seize Pays, héritiers chacun de traditions différentes[1].

Or, non seulement la dénomination varie, mais aussi le principe même de l'organisation. La hiérarchie administrative comprend dans plusieurs Pays trois organes, dans certains seulement deux, dans d'autres (les plus nombreux), un seul. Ainsi la Prusse[2] est divisée en douze provinces, subdivisées à leur tour en districts administratifs (*Regierungsbezirke*) et en cercles urbains ou ruraux (*Land- oder Stadtkreise*), partout ailleurs (sauf en Hesse), la division en provinces est inconnue : la Bavière ne possède qu'une organisation à deux degrés : 8 districts administratifs se divisant à leur tour en 168 districts ordinaires; les autres petits Pays ne comprennent qu'un échelon administratif, soit l'office (*Amt*), soit le cercle (*Kreis*).

De plus, les règles présidant à l'organisation et au fonctionnement de l'administration intérieure sont, non seulement, par tradition, propres à chacun des Pays, mais à l'intérieur même de ces derniers ou au moins des plus grands ne présentent aucune unité : c'est ainsi que dans les douze

1. V. Dr Eugen Schiffer, *op. cit.*, p. 162 s. (voir également W. Vogel, *op. cit.*, p. 44.

2. L'organisation administrative en Prusse date, en sa forme dernière, de la réforme administrative de 1872. C'est la plus complète qui se trouve en Allemagne. Elle est basée sur trois échelons (*die drei Instanze*) : la *province* (*Provinz*) avec, à sa tête, un président supérieur (*Oberpräsident*), le *district* administratif (*Regierungsbezirk*), avec, à la tête, un président (*Regierungspräsident*), et les *cercles* (*Kreise*), avec, à leur tête, un maire (*Bürgermeister*) dans les cercles urbains et un conseiller territorial (*Landrat*) dans les cercles ruraux. Chacun d'eux possède son conseil consultatif, organe représentatif, à sessions fixes, préposé à la sauvegarde des droits de la *Selbstverwaltung* : l'assemblée provinciale (*Provinziallandtag*), le conseil municipal (*Stadtrat*), le conseil de cercle (*Kreisrat*) sont représentés par des commissions permanentes, organes purement administratifs, qui sont à leur tour : le conseil provincial (*Provinzialrat*) auprès du président supérieur, la commission de district (*Bezirksausschuss*) auprès du président de district, la commission municipale (*Stadtausschuss*) auprès du maire, la commission de cercle (*Kreis ausschuss*) auprès du conseiller territorial.

V. C. Dieckmann, *op. cit.*, p. 374 s.; J. Hatschek, *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1931, p. 367 s.

provinces de Prusse l'organisation et la composition des divers échelons administratifs sont soumises à des textes divers.

Dans ces conditions la machine administrative, outre qu'elle est fort lourde[1], se révèle extrêmement chère, ruineuse même. L'ensemble de ses rouages souvent archaïques est d'organismes utiles, à coup sûr, dans les grands Pays, parce qu'ils y répondent aux nécessités théoriques de la décentralisation administrative et gouvernementale, mais rationnellement déplacés dans les tout petits Pays (Lippe, Oldenbourg, les Mecklembourg), parce que leur vie y dépend perpétuellement du bon vouloir et de la charité impériale. De même, dans les grands Pays (Prusse, Bavière, Saxe), où l'étendue du territoire et la richesse locale assurent de larges rentrées, l'entretien de cet appareil est théoriquement possible; au contraire, dans les petits, faute de ressources pour organiser les instances prévues de l'édifice gouvernemental, il demeure à l'état embryonnaire et, même à ce stade, incapable de se suffire à lui-même; d'où, sous diverses formes, l'appel au secours adressé à l'Empire, les avances, les dotations, les emprunts : mendicité régulière, née de la dévaluation, et estimée naturelle par les gouvernements locaux. De la sorte, à l'heure actuelle, l'administration allemande ne se soutient, au point de vue financier, qu'avec l'appui de deux béquilles : la première et la plus importante, la présence de l'Empire, en tant qu'administration auxiliatrice et dispensatrice de fonds; la seconde, l'existence des groupements administratifs. L'Empire joue, partout où une pierre de l'édifice fléchit, le rôle d'organe de soutènement; c'est, de sa part,

1. Du fait de cette complexité (chaque Pays possédant ses règles propres d'organisation) l'organisation administrative de l'Allemagne prend souvent des aspects de chaos. On a pu, à bon droit, dire (A. Brecht, *op. cit.*, p. 9) qu'il est impossible de trouver, même dans les chaires des Universités ou les Ministères de Berlin, quelqu'un qui puisse prétendre posséder une vue exacte de l'ensemble de l'administration germanique en sa triple ordonnance. Or, s'il est de bien peu d'importance que l'électeur moyen ou le fonctionnaire subalterne ne possède pas cette vue panoramique, il est regrettable au premier chef et pratiquement dangereux que les fonctionnaires supérieurs soient dans le même cas; et cet état de fait remet en mémoire l'idée de Bismarck, qui déclarait déjà en 1878 qu'en matière d'administration la dualité et la diversité, génératrices d'obscurité, sont le meilleur masque au désordre et aux abus de toutes sortes.

un accaparement, sinon de la totalité, du moins de la plus grosse part des activités diverses, dans le but de décharger les organes inférieurs de dépenses mettant en péril le bon ordre de leurs finances[1]. Cette aide de l'administration impériale a très évidemment joué un rôle considérable dans l'histoire des rapports financiers Empire, Pays et Communes; mais la faculté auxiliatrice des finances centrales a périodiquement trouvé ses limites dans les besoins propres de l'Empire et le paiement des réparations[2], à ce point que, dès le lendemain de la stabilisation et surtout vers la fin de 1926, saillit, dans les sphères gouvernementales, un mouvement impérial de réaction très nette contre la succion locale et communale.

C'est la cause qui a déterminé les administrations locales et communales à user de l'autre expédient et les a poussées vers des groupements administratifs, sortes de groupements de secours mutuel dans l'ordre administratif, qui ont revêtu, suivant l'échelon auquel elles étaient créées, la forme, soit d'unions de communes (*Gemeindeverbände*) pour l'entretien d'écoles et d'établissements d'assistance, soit de syndicats administratifs (*Verwaltungsgemeinschaften*) formés par différents Pays (par exemple les deux Lippe, Mecklembourg, Anhalt) pour les besoins de certaines branches administratives nécessitant une troisième ou respectivement une seconde juridiction d'instance. Ces béquilles, qui sont créations purement prétoriennes, fournissent, à soi seules, un argument très fort, parce qu'expérimental, à ceux qui critiquaient la confusion et la lourdeur du système administratif allemand[3].

B. Sous le bénéfice de ces observations générales, celui qui étudie les régimes administratifs des seize Pays semble autorisé à formuler cette conclusion que, sous la tutelle plus ou moins directe et efficace de l'Empire, l'organisation administrative des Pays s'entend de deux élé-

1. La matière de l'assistance aux sans-travail en fournit un exemple entre bien d'autres : décret-loi du 16 février 1924, V. *supra*, p. 112. Une idée analogue est à la base des décrets-lois du 20 juillet 1932, créant un poste de commissaire impérial en Prusse.

2. V. A. Rivaud, *Les crises allemandes*, p. 131.

3. V. J. Popitz, *Gutachten*, p. 209; A. Brecht, *op. cit.*, p. 16.

ments : l'administration supérieure et l'administration inférieure.

a) L'administration *supérieure* forme l'organe de direction (*der Staatsoberhauptorgan*), par réunion de divers ministères qui prennent des noms divers, ministères d'Etat (Prusse), ministères généraux, présidiaux de Pays (Lippe) ou gouvernements de Pays (Schaumbourg-Lippe, Saxe), sous la direction effective d'un premier ministre, ministre d'Etat, ministre président ou président d'Etat. Cette administration est autonome sans être souveraine[1], soumise à une sujétion, aux limites d'ailleurs très mal fixées, vis-à-vis de l'Empire, mais se traduisant en principe par l'obligation de respecter les directives émises par l'Empire dans sa législation-cadre. Ces organes ministériels se doublent de conseils électifs à caractère consultatif, à savoir les diètes et les parlements locaux (*Landtage*)[2].

Le Tableau A. 1 annexé à ce chapitre fournit le chiffre des dépenses occasionnées par cet appareil administratif autonome pour l'exercice 1928-1929, le dernier pour lequel la statistique officielle ait donné des résultats définitifs[3].

1. V. Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3e éd., Leipzig, 1924, t. II, p. 392 s. Rpr. trad. franç., 1906, t. IV, p. 263.

2. Il faut signaler encore comme chefs de dépenses des Pays rentrant dans le groupe des dépenses de pure souveraineté (*Hoheitsausgaben*) l'entretien des représentants au Conseil d'Empire, celui des ambassades entretenues par la plupart des Pays à Berlin (survivance de l'ancien droit de légation), de plus dans le budget de la Prusse les frais de l'ambassade spéciale à Munich, dans celui de la Bavière le chapitre correspondant à la légation auprès du Saint-Siège.

3. V. sur toute la matière des dépenses des Pays et des Communes, les développements et les chiffres assemblés, ainsi que les comparaisons tirées par rapport à la France, dans le livre déjà cité de M. de Marcé. Il semble que ce soit par ce livre, auquel les références seront ci-après fréquentes, que l'esprit des choses financières de l'Allemagne contemporaine soit venu aux Français, et aussi par une pluralité d'articles du même auteur (*Revue des sciences politiques*, tome LV, 1932, p. 62 ; *Revue des Deux Mondes*, 15 août 1931). La qualité des titres de cet auteur, « grand magistrat aux comptes de France », comme il le dit lui-même, et celle de la méthode qu'il emploie, toute basée sur une documentation directe et très récente (pour la plus grande part, sur les publications de l'Office impérial de statistique), font du livre, selon le propre jugement de son auteur, « une comparaison méticuleuse et détaillée » des chiffres et des statistiques (*Rev. des Sc. pol.*, p. 68). Les conclusions, pour être logiques, sont dures, et l'œuvre a soulevé de grandes polémiques et de vives critiques dans toute la presse et le monde scientifique allemand. (Cf. en particulier, dans *Der deutsche Volkswirt*, un article de Herbert Dorn, 4 décembre 1931, p. 307), relatives surtout à la méthode d'interprétation. Ces discussions sont de portée assez diverse, mais réfléchissent souvent le nationalisme germanique des classes intellectuelles ou une vieille

Le dénombrement et l'examen de ces chiffres fournissent le meilleur argument contre le particularisme, en faveur d'une centralisation forte telle que la rêvait Hugo Preuss[1]; ces parlements et ces puissances dans l'Etat, 111 ministres de Pays et 1.657 députés locaux en face de 12 ministres d'Empire et des quelque 600 députés du Reichstag, coûtèrent pendant ledit exercice environ 14 millions de Reichsmark et ne servirent à rien qu'à critiquer l'œuvre du gouvernement de Berlin, l'entraver souvent et donner l'illusion aux villes d'une souveraineté encore vivante. Bismarck parlait déjà[2] de ces souverainetés sans droit humain ni divin, soutenues du seul prestige des Sérénissimes qui les paraient d'un nom glorieux; en 1931, douze ans après la fuite des Sérénissimes, elles demeurent découronnées, et, derrière leurs armes d'Etats libres, telles qu'en 1886, sont toujours aussi coûteuses, toujours aussi stériles.

b) De l'organisation administrative *inférieure*, plus encore que de la supérieure, il est difficile de tracer une esquisse, tant elle serait ondoyante et confuse. La limitation territoriale de la compétence de ses organes en est une caractéristique; d'autre part, le rayon de cette compétence ne présente pas la moindre unité de superficie de dénomination.

Les motifs à l'abri desquels s'est développée cette mécanique ruineuse ont été indiqués : la révolution, qui avait bien supprimé de la carte d'Allemagne les couronnes, a laissé intact l'esprit de l'organisation existante avant la défaite; aussi, à la faveur des concessions faites à Weimar, qui ont, par le système des virements sur fonds commun, rejeté le régime de la spécialité des budgets et surtout exempté les gouvernements locaux de toute responsabilité

hostilité mal éteinte. Il semble, en vérité, qu'en outre d'une utilisation parfois un peu infidèle de la langue, il y ait dans le livre une méconnaissance parfois extrême (c'est elle qui, pour une grosse part, est relevée par les critiques allemandes) de la mentalité et des conditions de la vie économique, politique et sociale de l'Allemagne actuelle.

1. Cf. une brochure très intéressante de C. Schmitt : *Hugo Preuss, sein Staatsbegriff und seine Stellung in der deutschen Staatslehre*, Tubingen, 1930.

2. En écrivant, le 18 septembre 1861, à von Below-Hohendorf, le Chancelier de fer employait des mots particulièrements durs, parlant du « ganz unhistorischen, gott- und rechtlosen Souveränitätschwindel der deutschen Fursten » (lettre publiée parmi des documents de Bismarck réunis par H. Rothfels, sous le titre *Deutscher Staat*, Munich, 1925, p. 204.)

directe quant à leurs dépenses, les gouvernements ont conçu l'idée d'un droit véritable à gaspiller pour la satisfaction de leur propre égoïsme et de leur volonté d'autonomie; c'est la mise en pratique de ce qu'il y a 80 ans déjà disait Hegel de l'Allemagne : *Der gewollte Widerspruch dass ein Staat sein soll, aber nicht ist.*

II. Par beaucoup de points se rapproche de l'organisation administrative de l'Etat et, d'ailleurs classée dans la même rubrique par la statistique impériale l'*Administration des Finances.*

Quoiqu'il existe encore en Allemagne trois organisations impériale, locale et communale, en matière d'administration des finances y joue un système beaucoup plus simple, mieux construit, presque au stade unifié. C'est l'œuvre et le mérite d'Erzberger de l'avoir créée telle, si habilement, qu'elle est demeurée intacte dans la pureté de ses principes originaux. La législation formelle des finances publiques et de leur administration demeure, en effet, fixée en ses bases premières, établie dans le Règlement sur les contributions de l'Empire, à la vérité en la forme nouvelle qu'il a reçu de la loi du 22 mai 1931[1].

A la différence du régime d'avant-guerre, la perception des impôts est assurée par les fonctionnaires de l'Empire, sous la direction du ministre impérial des Finances. La structure des organes en a déjà été exposée[2]. Cette impérialisation des organes de perception s'entend de tous les grands impôts, de ceux que la pratique allemande nomme les impôts de virements (*die Uberweisungensteuer*), dont les rentrées sont destinées à alimenter le fonds commun. Mis à part le souci qui était celui d'Erzberger de dégager et d'affirmer la souveraineté de l'Empire, n'y a-t-il pas là une condition de sûreté de fonctionnement pour le fonds commun?

Le principe général est que *toute administration des*

1. *RGBl.*, 1re partie, p. 161.

2. Cf. *supra*, p. 66 et s. La règle veut qu'en Prusse le champ de compétence d'un office de finances (*Landesfinanzamt*) coïncide avec la province, chacun possédant deux sections : l'une pour les impôts sur la propriété et le trafic, l'autre pour les impôts de consommation et les douanes. Leur nom ne doit pas induire en erreur : les offices sont impériaux, et non organes de Pays, V. Dieckmann, p. 161.

finances est de compétence impériale, monopolisée par l'administration propre d'Empire. Néanmoins, comme la Constitution, d'une part[1], et l'évolution législative, d'autre part, avaient laissé aux Pays et aux Communes la disposition d'un certain nombre de ressources fiscales secondaires[2], les collectivités inférieures conservaient un droit à posséder des fiscs propres. Erzberger aperçut le danger de laisser cette porte ouverte à l'imprévoyance et à l'indépendance jalouse ou brouillonne des Pays; incapable d'obtenir que toute compétence leur fût retirée, il essaya d'une transaction en leur offrant le libre emploi des fonctionnaires fiscaux de l'Empire, moyennant une légère redevance, pour l'administration, la levée et le contentieux de leurs impôts propres. L'idée fut consacrée par la loi du 19 décembre 1919, article 19 devenu dans le texte nouveau article 18, al. 1 et 2. Cette faculté, ce droit d'usage par les Pays et les Communes de l'administration des fiscs impériaux pour la levée de leurs impôts (extensible à la régie de leurs fortunes propres et de leurs domaines) joue un rôle fort important dans la matière, et surtout quant aux comptes des collectivités subordonnées.

Néanmoins, quelque évident que soit l'intérêt des Pays, l'unité n'a pu être faite, tant demeure fort le particularisme des dirigeants : parmi les grands Pays, la Prusse et la Saxe ont tenu à conserver leurs moyens propres; la Bavière, le Wurtemberg, Hesse, Bade et les deux Mecklembourg s'en remettent aux autorités centrales; Brême et Lubeck également, mais (en partie) pour la seule catégorie des impôts directs; Anhalt et Brunswick administrent seuls. Il a été beaucoup discuté des avantages et des inconvénients de ces deux méthodes, sans qu'ait pu être établi de façon probante quel système est le meilleur. En fait l'incidence la plus faible pour les Pays à administration propre est, en 1926-1927, 3,64 Reichsmark par tête de population en Saxe; dans les Pays à administration impériale,

1. V. Constitution de Weimar, art. 11, 8 et 44. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 60, 61, 69.
2. Cf. *infra*, p. 370 et s.

de 2,27 en Bavière[1]. Il est intéressant de noter aussi que, dans les Pays à administration propre, les dépenses se composent pour 80 % en moyenne de dépenses de personnel, dans ceux de l'administration impériale de 67 à peine, à raison de la différence des salaires dans l'administration locale et de l'Empire, ces écarts ayant été réduits, d'ailleurs, par les décrets-lois de 1931. En tout état de cause, le système dans cette administration par les agents de l'Empire est, au point de vue des contribuables, de beaucoup préférable, dans la mesure où il porte en lui les garanties inhérentes à l'organe le plus grand, le mieux contrôlé, le plus capable, le mieux équipé.

1. Autre exemple : dans le budget de la Prusse, pour l'exercice 1928-29 les dépenses de l'administration des finances qui est purement prussienne s'élèvent à 133,6 millions de Reichsmark se décomposant : fisc local 61,2, fisc communal 72,3 tandis que, dans un Pays à administration impériale, telle la Bavière, les départements correspondants apparaissent : en millions, de Reichsmark, 13,86 ; 10,3 ; 2,93. Le chiffre est assez significatif, même compte tenu de ce que la Prusse compte 38,12 millions d'habitants et a 291.700 kmq, la Bavière 7,37 millions d'habitants et 75.996 kmq.

TABLEAU ANNEXE A. I.

RÉPARTITION DE LA CHARGE

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET DES FINANCES

I. Dépenses brutes en millions de Reichsmark

Budgets	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
1. Empire	676,9	702,5	691,0	678,5
2. Pays	290,1	306,4	305,7	302,5
3. Communes	640,5	659,8	658,7	648,7
4. Villes de la Hanse[1]	22,5	22,6	22,1	21,4
Total	1.629,9	1.691,4	1.677,4	1.651,0

II. Dépenses nettes en millions de Reichsmark

Budgets	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
1. Empire	604,3	634,4	621,9	611,7
2. Pays	243,5	262,3	259,1	258,5
3. Communes	527,4	557,2	557,3	565,9
4. Villes de la Hanse[1]	19,2	19,9	19,2	19,0
Total	1.394,2	1.473,8	1.457,5	1.455,3

Chiffres officiels d'après *Wirtschaft und Statistik*, 1930, *Sonderheft*, n° 8 et 17, 1931, *Sonderheft*, n° 7 et n° 2 décembre 1932.

1. Dans la statistique impériale, vu leur caractère juridique propre, qui ne permet pas la différence des deux ordres d'organes, les données relatives aux Villes hanséatiques forment toujours l'objet de tableaux séparés.

N. B. Les légères différences entre les chiffres partiels et les totaux résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

TABLEAU ANNEXE A. 2

DÉCOMPOSITION DES CHARGES

A. Administration générale :

Budgets	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
DÉPENSES BRUTES (*en millions de Reichsmark*)				
1. Empire	109,7	113,1	105,9	1
2. Pays	237,6	188,8	184,9	
3. Communes	547,0	554,0	553,0	
4. Villes de la Hanse ...	15,1	12,8	12,6	
Total :	909,3	868,7	856,4	855,7
DÉPENSES NETTES (*en millions de Reichsmark*)				
1. Empire	86,1	89,8	80,7	
2. Pays	192,7	157,8	154,3	
3. Communes	451,6	468,8	467,7	
4. Villes de la Hanse ...	12,4	10,5	10,2	
Total	742,6	727,0	712,9	729,9

Chiffres d'après les sources indiquées p. 222.

1. Les chiffres officiels de détail ne sont pas encore publiés.

N. B. Les légères différences entre les chiffres partiels et les totaux résultent de ce que les sommes ont été arrondies.

TABLEAU ANNEXE A. 3

B. Administration financière et fiscale.

Budgets	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
DÉPENSES BRUTES (*en millions de Reichsmark*)				
1. Empire	567,2	589,4	585,1	[1]
2. Pays	52,5	117,6	120,5	
3. Communes	93,5	105,8	105,7	
4. Villes de la Hanse ...	7,5	9,9	9,7	
Total	720,7	822,7	821,0	795,3
DÉPENSES NETTES (*en millions de Reichsmark*)				
1. Empire	518,3	544,6	541,1	
2. Pays	50,8	104,5	104,8	
3. Communes	75,8	88,4	89,6	
4. Villes de la Hanse ...	6,8	9,3	9,0	
Total	651,6	746,8	744,6	725,3

1. Cf. *supra*, p. 223.

Les charges totales (administration générale et administration financière) se répartissent, en dépenses nettes, de la façon suivante, pour l'exercice 1931-1932 :

Chiffres provisoires (*W. u. St.*, 1932, n° 24, p. 760).

1. Empire	530
2. Pays	225
3. Communes	500
4. Villes de la Hanse	15
soit, au total, en millions de Reichsmark	1.270 environ.

CHAPITRE TROISIÈME

LA SURETE DE L'ÉTAT ET DU DROIT

Section première : Les dépenses de police.
Section deuxième : Les frais de justice.

Sous ce titre étrange, dans les budgets et les statistiques publiées par l'Office de statistique, ce chapitre, formé de la réunion des dépenses de police et des frais de justice, fournit, beaucoup mieux que celui de l'administration générale, où les champs de compétence sont nettement séparés et ouvrent moins de possibilités de conflits, un exemple de la complexité de la fonction publique. Sur ce terrain, en raison de la compénétration d'activité des trois collectivités publiques, par l'effet de la délégation des pouvoirs et l'usage du droit de « législation-cadre » appartenant à l'Empire et susceptibles de modifier profondément la pureté originelle du système de l'autonomie administrative, se dégage de façon particulièrement nette la nécessité d'un règlement secondaire des activités et des compétences et, partant, des charges correspondantes.

Le principe veut que l'Empire ne supporte en rien les dépenses de police et de justice. Dès lors, le régime financier de la police et de la justice allemandes, aux différents échelons de l'organisation administrative territoriale, est dans une étroite relation avec le statut administratif; mais celui-ci est malaisé à déterminer, et les forces en question sont, tantôt communales, tantôt locales, celles-ci à leur tour militarisées ici et là non, sans qu'il soit possible en ce point aussi de formuler une règle de classement ou une distinction très nette.

La police est assurée au titre des Pays, la justice est rendue au nom du peuple.

Section première.

Les dépenses de police.

A. Théoriquement le domaine de la police peut être rangé, au même titre que celui de l'instruction publique, dans le champ d'activité et de compétence exclusives des Pays et de leurs Communes. La tradition est, quant à ce, moins ancienne que celle relative à la fonction d'enseignement ou au domaine de l'assistance; elle date pourtant du XVIII^e^ siècle[1]. Elle demeure, en ses réalisations, œuvre propre dans chaque Pays, plus ou moins dégagée des autres branches de l'administration générale, mais toujours distincte comme domaine d'activité locale. C'est dans cet esprit que la Constitution de 1871 (art. 4) reconnaissait l'exercice et la réglementation de la police aux Etats particuliers et réservait seulement à l'Empire un droit de contrôle, qui trouva son expression dans les lois d'ensemble réglant quelques matières d'intérêt général, droit et police des étrangers, police des cultes et du travail... Le caractère distinctif du poste « police » aux budgets et dans les comptes de l'Empire est donc celui de subvention, non de dépense propre; les dépenses effectives, sauf quelques exceptions, apparaissent dans les seuls comptes des Pays et des organes communaux.

Il est vrai, dans la pratique et depuis la guerre, le principe de la non-intervention impériale a subi de fortes atteintes : la Constitution de Weimar avait conservé à la fonction de police le caractère essentiellement local qui était le sien dans la période 1871-1919; depuis lors, à la faveur de l'inflation, qui a ruiné les capacités financières des organes subalternes, l'Empire s'est glissé profondément dans le fonctionnement du système, en plus de la police des voies navigables dont il est formellement investi[2]. Quelles que soient les raisons militaires ou au-

1. V. Gies, Neuviem und Cahn, *Deutsches Verwaltungsrecht*, p. 231. Rpr. Dieckmann, *op. cit.*, p. 426.

2. Constitution de Weimar, article 97, Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 81.

tres[1] de cette intervention, elles se sont réalisées par deux voies : 1° celles ouvertes par l'article 9 de la Charte de Weimar, habilitant le gouvernement d'Empire à édicter toute mesure utile au maintien de l'ordre public, et ayant en pratique abouti aux lois des 17 et 21 juillet 1922[2], l'une organisant la police mobile, l'autre prévoyant la formation d'une police criminelle d'Empire; — 2° celles engendrées par l'habitude prise et l'engagement contracté d'accorder aux Pays des aides financières en remboursement d'une partie de leurs frais de police. Ce n'est point le lieu de dire ici, une fois de plus, ce que la police allemande en uniforme peut apporter comme appoint à une mobilisation; du moins il convient de noter l'importance que ses contingents représentent vis-à-vis du gouvernement et du commandement suprême, car c'est là clé du système qui préside depuis 1922 à son organisation et à sa traduction dans les divers budgets[3].

Il n'en reste pas moins, malgré ces pointes impériales, (droit propre et constitutionnel à certaines polices, octroi de subventions spéciales aux Pays, existence d'un droit, d'ailleurs assez litigieux[4], de contrôle impérial sur la nomination des fonctionnaires du service), que la matière de la police peut être considérée, — et c'est là un principe d'interprétation stricte, — comme la chose des Pays, pour des raisons de force majeure. En fait, pendant les années de la dévalorisation, la charge en fut annexée par l'Empire, à la faveur de la misère financière des Pays; elle fut l'un des premiers champs d'activité qui leur ait été rendu par les décrets-lois de 1924.

1. Cpr. General Oberst von Seeckt, *Die Zukunft des Reiches*, Berlin, 1929, p. 131 s.; Général Debeney, « Armée nationale et armée de métier », dans la *Revue des Deux Mondes*, 15 septembre 1929, p. 241 s.

2. V. *RGBl.*, 1re partie, p. 595 et 593.

3. V. tableau, annexe B. 1, *infra*, p. 239.

4. Il suffit de songer au conflit avec le Brunswick qui, en 1931, aboutit à la démission de Wirth, ministre de l'intérieur dans le cabinet Brüning, ce dernier ayant supprimé au gouvernement national-socialiste de Brunswick les dotations destinées à la police. — Le mouvement national-socialiste offre d'autres exemples de l'incertitude de ce droit impérial de contrôle : en juin 1932, le ministre de l'Intérieur d'Oldenbourg faisait appel aux sections d'assaut (S. A.) national-socialistes pour renforcer sa police; sous le prétexte des troubles possibles pendant la période des élections au Reichstag, il les incorporait et les armait sans que le gouvernement impérial osât ou ait jugé utile de s'élever là-contre.

B. Toutefois, d'après des principes qui sont encore ceux de l'*Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten*, la charge locale de police est, pour une part, déléguée, sous réserve d'évocation toujours possible, aux autorités communales, pour l'exécution des polices spéciales administratives, en rapport plus étroit avec la fonction municipale[1]. Il est donc licite et exact sans qu'il soit toujours facile d'établir les limites exactes, de diviser la police sur le territoire allemand en deux groupes, l'un essentiellement local, l'autre communal, cette distinction entraînant avec elle la répartition des charges de finances.

1° *La police communale.*

Elle est délicate à définir, parce que le concept varie grandement suivant les points du territoire allemand envisagés. La seule définition systématique qui en puisse être donnée est que toute police est d'essence communale dans la mesure où elle n'a pas été évoquée. Pour sauvegarder la souveraineté éminente des Pays, est prévu toutefois l'agrément du gouvernement local à toute nomination de fonctionnaire, dont il est la condition essentielle. Elle comporte deux formes générales :

a) Une *police de la sûreté* (*Sicherheitspolizei*) chargée du maintien de la paix et de l'ordre à l'intérieur de la commune, et occupée aussi bien à la justice judiciaire qu'à celle de la circulation et de la voirie, là où elle n'est pas impérialisée. Presque partout, en ce qui concerne les grandes communes de fort peuplement, elle à échappé à l'initiative et à la responsabilité des autorités communales : c'est là une caractéristique de l'après-guerre. Elle ne se rencontre plus que dans les petites ou moyennes villes. Elle n'est ni casernée, ni encadrée d'officiers, mais directement aux ordres du maire ou du bourgmestre, commandée par des commissaires de police.

b) Le second chef de compétence, plus important, groupe la *police administrative* et la *police spéciale* (*Verwal-*

1. V. dans le *Staatslexikon*, Fribourg, 1931, l'article de E. Klausener, intitulé *Polizei*, t. IV, p. 270.

lungs-und Sonderdienstpolizei). Celles-ci, mal distinctes l'une de l'autre, sont au hasard des statuts communaux particuliers (*Polizeigemeindeordnungen*) plus ou moins rattachées aux diverses polices de l'administration municipale : police de la santé, des bâtiments, des ports, des incendies, des marchés, des pêches, des forêts, des mœurs, chacune dépendant d'offices différents. Elle n'est pas, non plus que l'autre, militarisée. Elle échappe de ce fait et de façon totale aux subventions impériales, étant alimentée seulement, outre ses bénéfices propres (amendes et droits divers) par les crédits municipaux accordés sur recettes budgétaires normales, et parfois subventionnée par les Pays. Par son objet elle s'étend fort loin et met en action un personnel fort nombreux, non plus de policiers, mais de simples fonctionnaires administratifs ; ce qui, outre une remarque sur les frais élevés qu'elle entraîne, peut conduire à poser la question de son vrai caractère : fonction de police ou fonction d'administration générale?[2] C'est un problème qu'agitaient von Miquel déjà en 1876 et plus tard Preuss en 1923, faisant ainsi une manifestation locale contre l'autonomie communale, dans le but de lui retirer peu à peu tous ses domaines d'activité[3].

Dans les Pays où elle n'est pas encore complètement rattachée, la police criminelle rentre encore dans les pouvoirs communaux.

2° *La police de Pays.*

Les Pays entretiennent plusieurs corps de police, dont les fonctions, malgré qu'elles soient fixes, ne laissent pas de se recouper et de s'interpénétrer de façon si subtile que la définition et le classement de chacune d'entre elles

1. V. Popitz, *Gutachten*, p. 234.

2. V. dans les *Mitteilungen des deutschen Städtetages*, 1928, p. 1097, l'article d'O. Mulert, *Polizei und Selbstverwaltung*. De la solution apportée à cette question découlent, quant à la répartition des charges, des conséquences fort importantes.

3. Le concept actuel de police administrative peut être considéré comme un résidu (*ein Restbegriff*) de l'essence originaire de toute police, qui, dans l'Allemagne des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, était mal distincte des organes purement locaux et administratifs. Aujourd'hui la *Verwaltungspolizei* voit son cadre de compétence réduit à ce que n'a pas accaparé la *Sicherheitspolizei*. En ce sens Giese, Neuviem, Cahn, *op. cit.*, p. 154.

présente toujours un caractère un peu artificiel. Le point de vue « charge et répartition des dépenses », qui est le seul en cause dans cette étude, dispense ou défend d'aborder la distinction spécifiquement administrative : police administrative ou police spéciale; il est intéressé, au contraire, à une séparation des forces entretenues par les Pays, suivant que les dépenses incombent à ceux-ci en totalité ou pour partie ou, en d'autres termes, que l'entretien a lieu sur l'injonction impériale (auquel cas le caractère purement local semble un peu affaibli) ou par le seul vouloir autonome des Pays[1].

S'apparentent au premier groupe :

a) La *police mobile*. C'est la police au sens propre[2], dénommée suivant les Pays *Schutzpolizei* (d'ou *Schupo*), *Ordnungspolizei*, *Landespolizei*. Son entretien est imposé par l'Empire aux Pays. Ses caractères organiques sont d'être militarisée et casernée pour partie, mais de ne dépendre, dans le cadre de chaque Pays, que du ministre de l'Intérieur; d'être recrutée par voie d'engagements assez semblables à ceux de la *Reichswehr*; d'être commandée par un cadre d'officiers, lui aussi local, malgré une formation commune; enfin d'être divisée en Kommandos, unités numériquement comparables aux régiments français, et de présenter assez de points de ressemblance avec les légions françaises de gendarmerie. Alors que sa mission est d'assurer l'ordre dans l'Empire, elle ne relève que des Pays; toutefois l'Empire concourt à son entretien par la voie de subventions annuelles, justifiées par l'intérêt qu'il a au maintien de l'ordre politique sur son territoire[3].

b) A côté d'elle, et encore sous l'impulsion de l'Empire, les Pays entretiennent d'autres forces de police :

1. V. H. de Grais, *op. cit.*, p. 338 et s.

2. V. une excellente définition dans la loi de police de Bade, du 31 janvier 1923, § 1 (*GVBl.*, p. 29).

3. V. la loi d'Empire du 17 juillet 1922 (*RGBl*, 1re partie, p. 593). Sur toutes ces questions de police, V. le commentaire de V. Drews et A. Brecht : *Allgemeine und politische Polizei*, Berlin, 1932, p. 58 s.; dans le *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaft*, l'article *Polizei* de G. Anschütz, t. IV, p. 435 sv. Sur les dernières modifications introduites par les décrets-lois sur la sûreté de l'autorité de l'Etat, des 13 avril et 3 mai 1932 (*RGBl.*, 1932, 1re partie, p. 175 et 185), V. dans le *Jahrb. des öff. Rechts*, 1932, l'art. F. A. Medicus : *Reichsverwaltung*, p. 30 s.

celles qui sont nécessitées par les lois-cadres imposant une police locale à certaines grandes villes[1], en raison, soit de leur importance, soit du nombre et de la nuance politique de la population. Déjà, avant la guerre, la plupart des capitales d'Etats, des grosses agglomérations et des villes frontières étaient à ce régime. C'est la *police de Pays fonctionnant comme police municipale*, qui, malgré l'identité des uniformes, n'est pas la police mobile visée plus haut. Elle n'est pas casernée et possède des cadres différents de cette dernière, étant rattachée à des *Polizeikommandos* ou des *Polizeipräsidium* suivant l'importance de la ville.

Le caractère obligatoire de ces deux polices dans les budgets des Pays a été la source d'un droit à indemnité, sur la base du principe de gestion d'affaires. Il a été signalé déjà que, pour l'entretien de la police mobile, l'Empire avait été amené à accorder aux divers Pays des *subventions*, dont le montant est, non point soumis à des règles fixes d'établissement, mais calculé d'après les décomptes apportés par les Pays. L'existence et la constance de cette contribution gênent, sinon paraissent contredire, l'affirmation que la charge de police est purement locale et communale; dogmatiquement elles ne peuvent avoir aucune influence sur le caractère intime de la charge. Pour ce qui est de la police municipale évoquée, le problème se pose sous un jour tout autre : du fait de leur remplacement par des agents des Pays, les fonctionnaires de police diminuent dans les grands centres, et il en résulte un dégrèvement important du budget communal, cependant que les communes de moyenne ou de petite importance sont tenues de faire face par elles-mêmes à la dépense : cette inégalité de traitement a amené la nécessité d'arrangements. Un certain nombre de circulaires et d'ordonnances impériales ont contraint les villes dotées de police de Pays au paiement d'une indemnité correspondant à une fraction fixe des dépenses[2].

1. L'étatisation de la police est en principe restreinte à la police de la sûreté et à la police criminelle. Elle pourrait toutefois être étendue à toutes les autres sortes de police : Rf. dans ce sens les ordonnances des 27 décembre 1922 et 25 juin 1924.

2. Ce sont les dépenses dites directes : solde, équipement, entretien des armes, des locaux de casernement; elles sont aussi qualifiées immédiates ou personnelles. Sur cette question Cfr. Dieckmann, *op. cit.*, p. 427.

C. D'un point de vue extérieur, la présence sur le même territoire et dans la même commune des deux types de police est une source d'obscurité difficile à pénétrer[1]; c'est surtout au sujet de la contribution aux charges et aux dépenses que les difficultés s'élèvent entre les Pays et les différents organes autonomes. Le principe de l'avant-guerre demeure que chacun supporte ses charges propres : le Pays, la police locale; la Commune, la police municipale. Le développement de la législation ayant porté atteinte à la pureté du système, une série de règlements transactionnels, suivant les Pays, institue l'obligation des Communes, soit à des capitations fixes, soit à des redevances calculées sur le nombre de policiers mis à disposition, celui de la population de la ville ou toute autre base conventionnelle : la ventilation des charges de police est effectivement devenue, après la guerre, l'une des plus passionnément discutées, à chaque révision de la loi de règlement financier, tant au Conseil d'Empire qu'au congrès de la *Journée des Villes.*

La répartition entre les Pays demeure, d'ailleurs, fort différente, empreinte bien souvent de beaucoup d'injustices, les dépenses continuant, malgré les efforts du législateur impérial et même local[2], à peser sur les Communes en proportion inverse du chiffre de leur population[3]. De plus, et bien qu'elle soit de la catégorie des charges obligatoires, la dépense de police présente, suivant les Pays, des différences très fortes, en raison directe de leur activité économique, de la densité de leur population et de leur étendue. Enfin, dans les budgets de Hesse, de Bade, de Bavière et surtout de Prusse[4], intervient un autre fac-

1. Dans une ville comme Cologne se trouvent en présence six sortes différentes de police: la police impériale de la navigation du Rhin, la police de Prusse ou Schupo, la police d'Etat faisant fonction de police municipale, la police propre de la ville de Cologne (police du port, police administrative), des éléments de gendarmerie, la police des chemins de fer, sans compter les fonctionnaires de la police judiciaire et criminelle.

2. La Prusse est le seul pays à s'être préoccupé d'apporter à cet état de choses une solution par la voie législative : un règlement secondaire des charges et dépenses de la police est l'œuvre de la loi du 2 août 1929 (*GS.*, p. 162).

3. V. Popitz, *Gutachten*, p. 239.

4. Cf. Tableau annexe B, 3, *infra* p. 241.

teur pour expliquer l'importance des dépenses : la création des zones franches par le Traité de Versailles, à la faveur desquelles l'Empire a substitué aux anciens corps de l'armée régulière des forces policières en garnison fixe et de chiffre important.

Devant pareille multiplicité de solutions apportées par la pratique, il est impossible de dégager une règle générale; il n'est loisible que de noter à la fois la multitude et la diversité de l'effort des Pays — chacun pour lui — aux fins d'une réglementation lui assurant la garantie la plus large et en même temps le contrôle le plus étroit en l'occurrence; et, de la complexité de cette réglementation, il suffit de retenir l'existence, sans en poursuivre le détail, en observant qu'elle est le reflet et la résultante de l'hostilité et de la guerre sourde et constante menée par les Pays, depuis leur *capitis minutio* consacrée à Weimar, et malgré la reconnaissance formelle contenue dans l'article 127 de la Constitution, à l'encontre des libertés et de l'autonomie administrative des Communes[1]. Que, de par

1. Voici, à titre d'illustration, les plus larges traits des systèmes en application dans les quatre plus grands Pays :

Prusse : Le règlement des dépenses de police entre les Communes et l'Etat de Prusse, pour les villes à police d'Etat, a fonctionné jusqu'à la date du 1er avril 1930, sur la base d'une loi de 1908 (*Polizeikostengesetz*). Auparavant et durant un siècle, le régime était demeuré à peu près ce que l'avait fait la réforme Stein-Hardenberg de 1808, les communes étant chargées de toutes les dépenses; ce ne fut qu'en 1820 que la charge en repassa à l'Etat, les villes ne demeurant redevables que des dépenses de la solde des policiers à leur service; la loi de 1908 établit un régime nouveau, en ce sens que les communes encaisseraient un tiers des recettes, mais paieraient un tiers de toutes les dépenses. Dès l'établissement de la police en uniforme (*Schupo*) par la loi de 1922 et surtout depuis le décret-loi de février 1924, la situation fit ressortir l'inadmissible injustice : à cette date soixante-dix communes urbaines et quatre-vingts rurales étaient soumises au régime de la police d'Etat avec répartition des charges suivant une clé prévue par la loi de 1908, tandis que les autres (petites villes et communes rurales) devaient subvenir seules aux dépenses de leur police propre; les communes, à police évoquée, voyaient leurs dépenses atteindre de ce chef, et pour l'exercice 1928-29, en moyenne 3,7 % de leur budget, tandis que les autres enregistraient des % allant de 5,7 à 7,6. Une loi du 2 août 1929, avec effet au 1er avril 1930, réaxa le système; la carence de statistiques empêche d'en juger les résultats : elle a opéré une ventilation d'ensemble sur les Communes et institué un jeu de régulateurs sur les Communes les moins grevées par diminution des ristournes sur virements venant du fonds commun. Son esprit marque l'intention notoire de secourir les villes de moyenne importance ayant police propre, en ne leur accordant pas une subvention nouvelle, mais en les allégeant de deux tiers des charges de police considérées en leur total. Le mérite de ce texte est, non seulement de résoudre préventivement les conflits entre les

la volonté impériale, la police fût incluse dans le cercle des organes doués d'autonomie, c'était un avantage précieux aux désirs et aux ambitions mal éteintes des gouvernements locaux, et il était, par le jeu des subventions impériales et des ristournes communales imposées de façon souvent arbitraire, peu coûteux autant que d'intérêt extrême. Distinguer et mesurer cet élément profond, c'est saisir le secret de l'accroissement et du nombre des évocations qui sont survenues depuis 1924. L'explication est, à vrai dire, moins officielle, moins générale, que l'argument souvent allégué du danger, soit de convulsions sociales, soit de l'abondance de la police dans les centres urbains à des municipalités aux idées souvent avancées : argument de peu de valeur si l'on songe à la force de la police mobile en uniforme; elle est aussi plus lourde de vérité politique que celle artificiellement et souvent proposée du souci des Pays de remplir vis-à-vis des collectivités communales

villes avec et sans police d'Etat, mais surtout, par un effort d'extension fort louable, d'établir un règlement, un *Ausgleich* légal entre les divers organes.

Bavière : Avant 1919 Munich était la seule ville du royaume à posséder une police d'Etat, dont elle payait un tiers des dépenses totales. Depuis lors, pour suivre l'évolution partout ailleurs réalisée, le gouvernement bavarois s'est réservé le droit d'établir à son gré et dans toutes les communes une police d'Etat : loi du 24 août 1923 (*GVBl.*, p. 639). Il a fait usage de ce droit, et il n'est pas à l'heure actuelle moins de dix villes possédant ce régime. Depuis le 1er avril 1929, une ordonnance a prévu que la part contributive des communes à police locale serait de 50 % des dépenses globales (régime étendu à Munich). Hors les villes pourvues de police d'Etat, la police criminelle de Bavière, ainsi que la police d'Etat, la police judiciaire, est partout communale; ses dépenses sont réparties suivant une clé identique à celle jouant pour la police d'Etat.

Saxe : En 1853 déjà la ville de Dresde a acquis une police d'Etat; la couverture des frais était supportée par les finances royales jusqu'à concurrence de 1 mark 50 par tête de population. Depuis la loi du 14 septembre 1922 (*GBl*, p. 547), trois autres grandes villes ont été dotées de police locale, à charge de remboursement de 3/5 des frais correspondants, taux abaissé par la loi du 1er avril 1928 à 2/5. Dès avant la guerre, la Saxe possédait (et c'était là le seul exemple dans l'Empire) une police criminelle étatisée. Les réformes d'après-guerre n'ont pas touché au système qui fonctionne à la seule charge des finances locales. La police criminelle et judiciaire est essentiellement locale.

Wurtemberg : La charge de police de la sécurité, de même que celle de la gendarmerie, est essentiellement et entièrement supportée par le budget local. Les communes font face aux dépenses de leur seule police propre. La plupart des villes possèdent la police locale; elles contribuent pour une part variable aux frais et fournissent gratuitement les locaux utiles. Quant aux dépenses de la police criminelle, qui n'existait pas avant la guerre, ses fonctions étant exercées par la police ordinaire, elles sont également du ressort de compétence et à la charge du seul Pays.

V. tableau annexe B 3, *infra*, p. 241.

le rôle de tuteur que leur impose l'esprit de la Charte en 1919.

En définitive, pour spécifier en peu de mots les courants financiers que provoque le fonctionnement de la police et, sous le couvert de cette explication, pour dégager et reconstruire le système de financement et de collaboration fonctionnelle des organes doués d'autonomie, il faut tenir compte de la doctrine allemande commune, qui range la police dans le cadre de l'activité générale administrative des communes, et de l'évolution, qui depuis le Moyen âge a enlevé aux communes la plus grande part de leurs attributions de police, et reporter cette fonction dans le domaine de la compétence des Pays. Les dotations impériales[1] et les redevances communales y aident, tandis que les Pays, à leur tour, suivant l'état financier, fournissent aux Communes[2] des aides variables; c'est pourquoi fut instituée, d'abord en Prusse, puis, à son exemple, dans un certain nombre de Pays, une réglementation spéciale des dépenses de police, sur la base d'un compromis : c'est le but des *Polizeikostenausgleichsgesetze.* En fin de compte, touchant l'effectif de police des Pays, une moyenne d'un cinquième à peine du contingent leur reste en charge, tandis que le reste est pris sur des comptes de dépenses recouvrables, soit sur l'Empire, soit sur les Pays; c'est cet aspect qui éclaire d'un jour assez exact le rôle de l'organe « Pays » dans la mécanique administrative de Weimar[3].

1. Les subventions impériales sont annuelles; mais elles ne s'appliquent qu'à la police dite en uniforme (*Schupo*), à l'exception de toute autre. Ces dotations trouvent leurs bases dans les accords particuliers passés avec les Pays en 1926 et 1927, compte tenu de la population, de la superficie et de l'industrialisation des Pays et aussi de certaines de leurs particularités : pays frontière, zone neutre... Depuis 1927 (date à laquelle elle n'apparaît plus ouvertement au budget impérial) cette base est devenue celle des garnisons de police. V. tableau annexe B. 1, *infra*, p. 239.

2. Les Communes incapables de suffire à la charge ont été obligées de faire appel aux Pays; ce qui imprime au financement de ces dépenses un processus très compliqué. A la différence de ce qui sera montré à propos des écoles populaires, ce sont les organes moyens qui sont le plus atteints : dans les communes de moins de 2.000 habitants la charge de police ne joue presque aucun rôle; ce sont les villes de moyenne importance, de 20 à 100.000 habitants, les grandes villes étant libérées par l'évocation, qui sont le plus lourdement atteintes.

V. *Mitteilungen des deutschen Städtetages*, 1929, p. 40.

3. Les seuls corps de police qui soient proprement locaux semblent être la gendarmerie et le corps des chasseurs de frontières (*Landjägerei*), qui dépendent directement du Landrat, du président supérieur (en Prusse du *Regierungspräsident*) et du ministre de l'Intérieur, à l'échelon local.

Section deuxième.

Les frais de justice.

Ce rôle des Pays change un peu sur le second chef de la protection du droit, au chapitre de l'administration de la justice et des compétences annexes : la matière est presque sans restriction de compétence locale. Le droit de haute et de basse justice, qui fut la base de la souveraineté des princes du Saint-Empire, est demeuré, respecté par toutes les réformes successives jusqu'à la charte de Weimar et au règlement nouveau, parmi les droits des Pays libres, témoignant ainsi du souci de respecter les traditions historiques qui a été celui des constituants de 1919[1]. Toutefois la volonté d'unification du droit matériel se fit également sentir : toute une série de textes législatifs[2] a assuré la similitude de la hiérarchie judiciaire dans l'Empire, au lieu que la rationalisation du droit et de la procédure avait été l'œuvre de la monarchie Hohenzollern. Ainsi, contrôlé à la base par l'Empire, le domaine de la justice comprend deux branches : l'administration de la justice proprement dite et l'administration pénitentiaire.

1° *L'administration judiciaire*

Elle représente la plus grosse part de l'activité et de la dépense du domaine de la protection du droit, face à

1. C'est ce que disait Fr. Naumann, l'un des penseurs les plus profonds qui aient siégé sur les bancs de l'Assemblée nationale, le 13 février 1919 (Compte-rendu sténographique, *loc. cit.*, t. I, p. 126) : « Nous ne passerons pas l'éponge sur notre passé allemand. Le passé de presque tous les peuples allemands est marqué, comme toute l'histoire contemporaine de l'Allemagne, du caractère monarchique. Nous ne pouvons en aucune façon nous dégager des siècles passés; car, même si nous voulions l'essayer, des pierres de notre architecture, sur tout le sol allemand, monterait un cri vers le passé, où princes et peuples ont vécu côte à côte... Si notre esprit se reporte à la dernière période de notre histoire, au temps de la grande poussée et de l'ascension de l'Allemagne avant notre chute, au temps béni de l'avant-guerre...,l'histoire de l'Allemagne demeure, ce qu'elle a été, une histoire de princes et de peuples ».

2. *Verordnung über Gerichtsverfassung und Strafrechtspflege* du 4 janvier 1924 (*RGBl.*, 1re partie, p. 15), modifiée par les lois des 22 mars 1924 (*RGBl.*, 1re partie, p. 299) et 13 février 1926 (*RGBl.*, 1re partie, p. 99).

l'administration pénitentiaire, dans la proportion de 4 à 1. Elle s'étend à tous les tribunaux ordinaires ou d'exception, à toutes les juridictions fidéicommissaires, aux offices fonciers, aux notariats (qui sont dans les Pays du Sud des charges gouvernementales), aux offices et charges de procureurs du gouvernement (*Staatsanwaltschaften*) et aux ministères de la justice dans les Pays. Seuls, les tribunaux de commerce, de prud'hommes ou professionnels qui existent dans quelques parties de l'Empire avec un statut archaïque (à Hambourg par exemple) et quelques juridictions civiles à compétence financière minime, juridictions d'exception, sont demeurés à la charge, totale ou partielle, des finances communales et figurent, dans les comptes de celles-ci parmi les dépenses de l'administration générale.

Des recettes administratives (amendes, frais de justice, vente de privilèges...) les couvrent, mais de telle manière que la justice est, pour les justiciables, chère en Allemagne et, au contraire, légère pour les Pays, qui en tirent un orgueil inversement proportionnel à leurs charges[1].

L'Allemagne ne possède qu'une juridiction à caractère impérial, la Cour Suprême de justice de Leipzig.

2° L'administration pénitentiaire.

Elle constitue dans sa complexité le domaine le plus intéressant[3] de la protection du droit. Elle s'entend de la charge d'entretien et éventuellement de construction des diverses maisons d'arrêt, prisons, maisons de détention, maisons de force (qui remplacent les travaux forcés), de leur personnel et des dépenses afférentes. Dans toute l'Allemagne, sans exception, la dépense incombe aux budgets

1. Les dépenses brutes atteignent 484 millions de Reichsmark pour l'exercice 1928-29, à l'échelon Pays-Communes, soit 4,85 des dépenses totales. Suivant les Pays les chiffres sont très différents. Répartie par tête d'habitants la charge apparaît ainsi pour le même exercice 1928-29 : Hambourg 20, 50 Rm.; Brême 12,19; Lubeck 12, 45; Saxe et Prusse 9,65 et 9,43; Hesse 8,43; Bavière 8,33; le minimum est en Lippe 5,73. Les dépenses sont couvertes à concurrence de 50 à 60 % par les recettes administratives. Les recettes de subventions sont presque nulles.

2. V. Dieckmann, *op. cit.*, p. 103.

3. V. Dieckmann, *op. cit.*, p. 142 s.

des Pays. Toutefois, vu le caractère d'ordre public desdites charges, les Communes ont toujours été appelées à participer pour une part aux dépenses, alors qu'elles ne contribuent pas à celles de justice considérées comme frais de souveraineté (*Hoheitskosten*). Cette quote-part fit, pour la première fois en Prusse, sous le régime Stein déjà, l'objet d'une règle que la presque totalité des autres Pays a, par la suite, empruntée, non seulement pour ce qui concerne les maisons de justice, mais pour toutes les occasions où l'exercice de la fonction publique est appelée à mettre en question l'entretien d'un établissement administratif (*Verwaltungsanstalt*) profitant aux deux organes autonomes : la propriété de l'immeuble est dévolue au Pays; les dépenses courantes d'entretien sont, pour une petite part, récupérées sur les Communes, sous les espèces d'une contribution qui prend le caractère de droit d'usage[1].

Justice et administration pénitentiaire apparaissent donc comme un domaine de compétence locale quasi-entière. Certains publicistes allemands veulent voir là un souvenir du temps où la notion de « police » n'était pas encore dégagée du critère d'administration générale[2]; pour autant, la matière est, en ce qui concerne la répartition des charges administratives[3] et la question générale du compromis, d'un intérêt ténu, et elle devient négligeable ici-même.

1. V. Dieckmann, p. 435.
2. La séparation n'a été faite nettement que par l'*Allgemeines Landrecht*, (1791), §§ 10, 11, 17.
3. Voir tableau annexe B, 3, *infra*, p. 241.

TABLEAU ANNEXE B. 1

RÉPARTITION DE LA CHARGE
« SURETÉ DE L'ÉTAT ET DU DROIT »

Budgets	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
DÉPENSES BRUTES (*en millions de Reichsmark*)				
1. Empire	213,9	211,5	206,5	205,0
2. Pays	944,2	1.034,5	1.015,7	1.002,0
3. Communes	241,7	250,9	251,8	273,5
4. Villes de la Hanse	67,0	74,6	75,3	72,6
Total	1.466,8	1.571,5	1.549,3	1.553,1
DÉPENSES NETTES (*en millions de Reichsmark*)				
1. Empire	211,9	209,7	204,3	202,6
2. Pays	620,4	706,2	675,3	674,3
3. Communes	209,0	214,2	215,7	240,9
4. Villes de la Hanse	46,6	53,1	54,1	53,5
Total	1.087,9	1.183,4	1.149,4	1.171,3

Chiffres officiels d'après *W. u. St.*
Les charges (dépenses nettes) se répartissent pour l'exercice 1931-1932, de la façon suivante :
Chiffres provisoires (*W. u. St.*, 1932, n. 24, p. 760).

1. Empire	200,0
2. Pays	655,0
3. Communes	200,0
4. Villes de la Hanse	45,0
Total, en millions de Reichsmark	1.100 environ

TABLEAU ANNEXE B. 2

DÉCOMPOSITION DES CHARGES

(Dépenses nettes)

I. Budget de l'Empire (en millions de Reichsmark) :

Chapitres :	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
I. *a)* police des voies de navigation	3,9	4,1	3,7	3,9
b) subventions à la Schupo	202,1	199,8	195,6	193,6
c) dotations à caractère extraordinaire.	0,5	0,3	0	0
II. Sûreté du droit	5,4	5,5	5,0	5,1
Total :	211,9	209,7	204,3	202,6

II. Budget des Pays (en millions de Reichsmark) :

Chapitres :	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
1. Police	302,1	350,7	316,0	307,5
2. Sûreté du droit :				
a) adm. judiciaire ..	250,2	284,6	290,1	366,8
b) adm. pénitentiaire	68,1	70,9	69,2	
Total :	620,4	706,2	675,3	674,3

III. Budget des Communes et Budget de la Hanse (en millions de Reichsmark) :

Chapitres :	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
Communes				
Police	209,0	214,2	215,7	240,9
Villes de La Hanse				
a) Police	28,7	34,3	35,3	34,9
b) Sûreté du droit	17,9	18,8	18,8	18,6
Total	46,6	53,1	54,1	53,5

TABLEAU ANNEXE B. 3

DÉCOMPOSITION DU POSTE « SURETÉ DE L'ÉTAT ET DU DROIT » DANS LES COMPTES DES PAYS ET DES COMMUNES

pour 1928/29

DÉPENSES NETTES : *en millions de Reichsmark* :

Décomposition	*Total*	*Police*	*Justice*	*Adm. pén.*
Prusse	595,5	372,6	181,4	41,5
Bavière	119,0	66,8	41,7	11,4
Saxe	82,3	49,7	24,8	7,7
Wurtemberg	34,2	20,4	11,0	2,7
Bade	29,6	19,8	6,9	2,7
Thuringe	14,2	7,9	5,4	0,8
Hesse	19,5	13,9	3,9	1,6
Mecklembourg/Schwerin	9,2	4,9	3,6	0,7
Oldenbourg	3,8	1,9	1,2	0,6
Brunswick	6,2	3,5	2,0	0,6
Anhalt	4,1	2,2	1,5	0,3
Lippe	0,9	0,6	0,2	0,07
Mecklembourg/Strelitz	1,6	0,6	0,9	0,08
Schaumbourg/Lippe	0,3	0,1	0,2	0,03
Villes de la Hanse	53,1	34,3	12,9	5,9
Total	973,6	599,2	297,2	76,5

N. B. Les légères différences entre les chiffres totalisés et les totaux résultant du fait que les sommes ont été arrondies.

CHAPITRE IV

L'ENSEIGNEMENT

Section première : L'enseignement primaire.
Section deuxième : Les sciences et les arts.
Section troisième : Les cultes.

Dans le cadre du compromis ou plus exactement de la répartition des charges, le chapitre « Enseignement » (*Bildungswesen*), qui dans la statistique allemande correspond assez bien à la rubrique « Instruction publique et beaux arts » du budget français, peut retenir l'attention à des titres bien divers : par son importance comptable, d'abord, car il a été longtemps, jusqu'à l'exercice 1927-28, le poste le plus important du passif, dépassant même les dépenses des assurances sociales[1]; par son statut juridique, d'autre part, lequel est très spécial, exclusif de toute intervention impériale, local et communal pour l'enseignement primaire et moyen, essentiellement local quant à l'enseignement supérieur où a pu se donner libre cours le socialisme

1. Il apparaît en dépense nette à l'exercice 1928-29 pour 2.487,5 millions de Reichsmark dans un budget de 14,9 milliards. D'un point de vue rationnel, et au même titre que le chapitre de l'administration supérieure, il demeure l'une des plaies du système financier de l'Allemagne contemporaine, dont l'ablation totale, tout au moins un débridement définitif serait un très grand bien pour les contribuables et la politique financière générale de l'Allemagne. Dans un discours tenu à la veille des élections au *Landtag* de Prusse (23 avril 1932), où il rendait compte de la politique financière générale du gouvernement prussien, le ministre-président Braun donnait quelques chiffres intéressants : se défendant contre le reproche formulé par les nationaux-socialistes d'avoir, au détriment des dépenses de culture et d'enseignement, soutenu certaines branches de l'administration, il indiquait le montant des sommes décaissées, pendant l'exercice 1931-32, par la Prusse (Pays et Communes) pour les écoles populaires (tous les chiffres en millions de Reichsmark) : 461 contre 155 en 1913-14; pour les écoles des degrés moyen et supérieur : 49,2 contre 26,2 en 1913-14; pour les hautes écoles : 70,5 contre 28,1 en 1913-14.

des assemblées parlementaires locales; enfin, par la bigarrure extrême qu'il présente de Pays à Pays en son statut législatif. Il englobe trois domaines divers : *a*) l'enseignement primaire; *b*) les sciences et les arts; *c*) les cultes, pour lesquels les pourcentages d'importance étaient en 1928-29 les suivants : enseignement public, 74,5; sciences et arts, 16,1; cultes, 9,8; administration, 0,09[1].

1. Cf. dans l'ouvrage déjà cité de Marcé, p. 283, un exposé sur les bases statistiques ici employées de ces mêmes dépenses.

Section première.

L'enseignement primaire.

L'enseignement populaire, suivant la terminologie allemande (*Volksschulenwesen*) est, eu égard à son développement et à son évolution historique, d'un intérêt tout spécial pour l'étude du vaste système de répartition des charges publiques élaboré par Erzberger et réadapté par les décrets-lois de 1924. Les origines du concept de *Bildungswesen* sont concomitantes à la naissance de l'idée de « Kultur »; l'une et l'autre sont de ces entités germaniques, peu accessibles à l'esprit français, du moins par le caractère pour ainsi dire magique dont, outre-Rhin, elles sont entourées[1].

A. De la compétence exclusive de l'Eglise au Moyen âge, l'enseignement n'a été laïcisé que vers le début du XVIII[e] siècle par les princes qui y virent une charge d'Etat. Les principes furent repris par la Constitution de 1850 et l'*Allegemeines Landrecht für die preussischen Staaten*[2], qui faisaient de l'enseignement primaire un domaine d'activité publique, essentiellement communale, soumise pour sa réglementation à la compétence exclusive des Etats fédérés. D'où la bigarrure extrême du système très particulier et du régime administratif de l'enseignement dans l'Allemagne d'avant-guerre, autour du principe constant et inviolé de la compétence communale. Avant 1914, l'activité des organes est intense, en rapport avec la compétence

1. Vers la fin du Moyen âge, il y avait en Allemagne, surtout dans l'Allemagne du Nord, quelques exemples d'écoles de villes, dans la Hanse par exemple; mais la guerre de Trente Ans, en ruinant évêchés, églises, chapitres, couvents et villes, porta un coup sérieux au développement de l'enseignement. Cette situation explique, pour une part, les premières interventions princières en la matière, l'initiative étant venue un siècle auparavant de la Prusse, lorsque, par suite de sa conversion à la religion réformée (1539), le grand électeur de Brandebourg Joachim II réclama la matière comme de compétence d'Etat. Il faut toutefois attendre jusqu'à 1713 et 1717 pour trouver en Prusse une réglementation formelle (*Schulordnungen*) de l'enseignement d'Etat; le principe de l'instruction obligatoire y fut introduit en 1763, et l'exemple rapidement suivi par les autres Etats.

2. V. Dieckmann, *op. cit.*, p. 449.

presque universelle de la *Gemeinde*: forte de son autonomie, l'initiative communale s'exerça en toute liberté sur le domaine de l'école, comme elle le faisait en matière d'assistance, de police, de voirie, de théâtre; ses ressources étaient alors élastiques, la grande fortune bourgeoise peu imposée à ce moment lui ouvrant toutes les possibilités. En 1914 l'économie de guerre commença, créatrice de charges nouvelles et surtout d'une tradition divergente, celle de la réglementation générale, collective, par voie impériale, se substituant à l'initiative et à la liberté individuelle. Après 1919 et la révolution, il eût été possible de revenir purement et simplement au *statu quo* de 1914, la matière demeurant exclusivement du domaine de la législation locale et de l'activité communale; cette politique eût, à la vérité, cadré fort bien avec l'idée de la majorité des députés de Weimar, enclins à voir dans les Pays les mainteneurs et les garants de la «Kultur» germanique; autre était pourtant le désir des hommes au pouvoir, et la question de savoir ce qu'il convenait de faire à l'égard des communes, investies légalement depuis plus d'un siècle et demi de la charge des écoles populaires, à laquelle elles avaient, d'ailleurs, parfaitement fait face.

En la matière aussi se retrouvent, et l'influence des idées de Preuss, et l'effort de codification générale et d'unification caractéristique du mouvement législatif de cette époque. L'article 143 de la Constitution de Weimar fait de la charge d'enseignement une charge à l'organisation de laquelle Empire, Pays et Communes devront parer de concert[1]. De plus, tandis que les articles 144 et 145 laissaient subsister le principe de la compétence communale pour l'enseignement primaire, les constituants, toujours dans le dessein d'assurer la prééminence du droit impérial, prévoyaient, du fait des lois-cadres, au regard des Pays, chargés là comme ailleurs de l'exécution des volontés de l'Empire, une série de principes destinés à assurer l'unité du régime de l'enseignement primaire (art. 146, § 2 *in fine*) : c'eût été l'impérialisation de l'enseignement, l'inféodation du *Bildungswesen* communal à l'Empire[2].

1. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 90.

2. On est en droit de se demander si cette mesure n'a pas été prise, comme pas mal d'autres, par l'effet du sentiment de défiance de l'Empire contre la politique des assemblées locales et communales.

En fait rien n'a été changé; les lois impériales n'ont jamais été publiées : est-ce hasard, effet de la résistance des institutions, difficulté matérielle ou simplement éclipse par la gravité plus sensible d'autres problèmes? Toutes les suppositions sont possibles[1]; le principe, en tout cas, reste ce qu'il était avant la guerre, celui de la non-intervention impériale, et le domaine de l'école est demeuré le champ d'activité par excellence des organes administratifs autonomes, des *Selbstverwaltungskörper*. Pourtant le principe, intact d'apparence, a revêtu, comme en une révolution, une physionomie nouvelle, parce que le Pays a pris une influence toute nouvelle et souvent considérable. Le phénomène est curieux et important. Il consiste en une modification de structure profonde, réalisée en deux étapes, pareilles à celles observées pour la police, les constructions et même l'assistance : les Pays, en un premier stade, à la faveur de l'habilitation puisée dans la Constitution, dans un sursaut de volonté contre le cercle de souvenirs et de curiosités où l'Etat semble vouloir les maintenir, tâchent d'imposer leur souveraineté désuète aux Communes, la dévaluation et l'inflation facilitant la lutte; en un deuxième, tandis que la disparition des fortunes bourgeoises et l'appauvrissement public enlèvent aux Communes le plus vif de leurs forces et les font impuissantes à lever de grosses impositions et à suffire à leurs besoins, ils abusent de leur pouvoir de s'enrichir par virements réguliers sur fonds commun et de reverser à leur guise aux Communes; et ils sont arbitraires, tyranniques. Aussi, à l'heure actuelle, basé, comme il l'est, dans chaque Pays sur les textes différents des anciennes lois ou ordonnances modifiées pour les harmoniser à la Constitution, le système scolaire marque, dans sa répartition et son détail, un glissement très net par rapport au régime d'avant-guerre, dans le sens d'un accroissement absolu du rôle dirigeant des Pays et d'un contingentement de leur participation dorénavant systématique et régulière, en place d'aides éventuelles et flottantes, destinées jadis à couvrir des dépenses qui leur demeuraient étrangères. Leur rôle nouveau de banquier

1. V. E. Schiffer, *loc. cit.*, p. 42 et .

ouvre aux Pays le contrôle de toutes les activités et de toutes les initiatives communales; aussi bien (c'est un aspect de l'évolution) toute une série d'établissements ci-devant communaux, a-t-elle été réorganisée, évoquée, assumée pour des raisons de prestige, par les Pays passés d'un rôle auxiliaire à un rôle principal d'organe, et, de la sorte, il est permis de parler de révolution profonde.

B. Le jeu de ces compétences parallèles et souvent rivales est d'autant plus délicat à saisir que, sur la base de programmes très différents des nôtres, les classifications scolaires de l'enseignement primaire et secondaire diffèrent de Pays à Pays, les uns gardant comme établissements d'enseignement primaire ceux que d'autres n'y comptent plus. Toutefois, pour expliquer le jeu du système de répartition des charges, peut servir le cadre suivant, qui est, sauf quelques différences de terminologie, le même dans toute l'Allemagne : *a*) les écoles du degré inférieur; *b*) les écoles du degré moyen; *c*) les écoles du degré supérieur (*niedere Schulen*, *Mittelsschulen*, *höheren Schulen*[1]), étant rappelé, à titre de remarque générale ou principielle, que la charge d'enseignement est une des plus graves pour les budgets des collectivités autonomes[2].

a) Dans la même mesure où un exposé administratif du régime des établissements scolaires déborderait ce travail, il convient d'y relever et d'y mettre quelque raccourci sur les *écoles populaires*, attendu que de leur chef naît directement la plus grosse part des dépenses. Il y a 52.825 écoles populaires[3]. A leur fonctionnement sont susceptibles de

1. En outre de ces catégories apparaissent, diversement groupées sous la désignation d'écoles diverses, dans les budgets locaux et communaux, des écoles pour la plupart professionnelles ou des établissements recevant des subventions des Pays, telles que les Ecoles d'optique de Berlin et Iéna, de brasserie de Munich, certaines écoles d'agriculture, l'école de porcelaine de Meissen, celle de Berlin. Ces dépenses apparaissent dans les comptes généraux en dépenses brutes, pour l'exercice 1928-29 et en millions de Reichsmark : Pays, 76,3; Communes, 92,2, soit au total (en comptant une subvention impériale de 0,4) 158,9 millions de Reichsmark.

2. V. tableaux annexe C1 et C2, *infra*, p. 264, 265.

3. Les écoles du degré inférieur se divisent à leur tour en : 1° *Ecoles populaires* (*Volksschulen*) qui sont appelées aussi écoles élémentaires et sont publiques et obligatoires. L'obligation est de droit strict en ce qui concerne la fréquentation par les enfants. Les quatre premières classes forment la *Grundschule* ou école enfantine;

2° *Ecoles complémentaires* (*mittlere Schulen*) qui ne sont pas obligatoires;

3° *Ecoles professionnelles* (*Berufs- und Fortbildungsschulen*), qui sont des écoles d'apprentissage obligatoires.

concourir les Pays et les Communes, avec les unions de communes, les syndicats spéciaux ou simples groupements du droit administratif ; en fait, dans la presque totalité de l'Empire, c'est la Commune qui doit être envisagée comme l'unité active, la charge étant communale du fait de l'instruction donnée et de son but de formation des enfants, sans distinction de classe sociale, à leur vocation de citoyen. Presque partout les Communes, privativement ou par réunion de plusieurs d'entre elles, ont, sur le modèle de la Prusse, formé des groupes scolaires (*Schulsprengel*, *Schulgemeinde*, *Schulverband*) entretenus par leurs cotisations spéciales, et pour partie par des cotisations versées, sous certaines conditions de spécialité, par les Pays. La part contributive, délicate à déterminer, peut être considérée aux mêmes points de vue que l'a été ci-dessus la dépense de police.

a) *Dépense de personnel.* — Elle représente la plus grosse part des frais (77 % en moyenne). Avant la guerre, elle incombait déjà aux Etats, sans affectation spéciale, sous forme de dotations non contingentées, le régime de la contribution aux charges des écoles populaires faisant l'objet d'une réglementation fort archaïque et sans la moindre unité[1]. Un premier essai d'unification de la matière fut, au surplus, tenté par la loi d'Empire du 28 juin 1906 qui reconnaissait déjà la Commune comme tenue de cette charge. Après la guerre, l'accroissement extrême des dépenses de traitements et salaires est une des raisons ayant amené, concurremment avec le désir inhérent au progrès du socialisme, d'établir le statut des fonctionnaires locaux sur un pied nouveau, et ainsi déterminé les deux lois du 7 octobre 1920 et du 1er mai 1928.

b) *Dépenses administratives et matérielles.* — Elles constituent dans la presque totalité des règlements particuliers la charge exclusive des Communes, respectivement des Unions de communes, les Pays y étant très rarement intéressés et à titre différent, au cas de dépenses extraordinaires, de constructions nouvelles par exemple, dépassant les ressources des budgets communaux.

1. V. Dieckmann, *loc. cit.*, p. 465.

Telle quelle, fort lourde pour les budgets communaux déjà fortement grevés des dépenses d'assistance, la charge des écoles populaires l'est devenue, depuis quelques années, au point qu'il n'est plus de communes en état de faire face à leurs dépenses théoriques et d'éviter, non plus que dans tous les domaines, l'appel au Pays en formes diverses : prêts, subventions, dotations, avances à fonds perdus... Sans doute l'entretien des écoles n'a point pour les autorités communales le caractère de dépense inconditionnelle; encore est-il, d'une part, que l'obligation constitutionnelle (Constitution de Weimar, art. 145) pour les parents d'envoyer leurs enfants à l'école primaire crée indirectement aux organes autonomes l'obligation[1] d'avoir des écoles et d'entretenir un personnel enseignant, et, en second lieu, que le principe de la gratuité des écoles populaires (depuis la loi d'Empire du 14 juin 1888) écarte toute perspective de recettes administratives.

L'un des résultats de l'évolution, celui du concours aux charges, de leur équilibre presque complet entre Pays et Communes, a été atteint par les Caisses des écoles (*Landesschulkasse*) dont l'organisation dans le cadre de chaque Pays, le régime comptable, spécialement pour l'ordonnancement et la liquidation des dépenses (en particulier des dépenses de personnel) a été l'œuvre de la loi du 17 décembre 1920 modifiée par celle du 1er mai 1928 : organes collecteurs et répartiteurs, elles dépendent directement des ministres des Finances et de celui aussi de l'Instruction publique, sous la surveillance effective d'un commissaire spécialement délégué, le *Schulkassenanwalt*; dotées de la personnalité morale, elles sont alimentées par trois sources : cotisations des Pays, contributions forcées des groupes scolaires communaux, recettes propres[2].

1. Le nombre et la densité de la population, le chiffre des naissances, le facteur démographique en un mot, au même titre que la densité du peuplement et des agglomérations, joue un rôle capital dans le développement des charges d'enseignement à l'intérieur des budgets locaux et communaux. Est, en outre, susceptible de faire varier la dépense la durée de l'obligation scolaire, laquelle, très variable suivant les Pays, est de sept à dix années.

2. Les cotisations des Pays offrent ce trait curieux qu'elles sont des contributions volontaires, fixes pour une part, mais flottantes pour une autre part. Le Pays verse à la Caisse des écoles un quart des salaires et traitements du personnel, des pensions, retraites et secours divers, comme contribution fixe,

Le succès du système a déterminé son extension aux autres catégories d'écoles des degrés moyen et supérieur.

b) Les *écoles du degré moyen*[1], qui reçoivent les enfants au sortir des écoles populaires, n'ont ni statut, ni même un nom uniforme : sauf en Prusse, où la loi du 28 juillet 1906 a institué un régime spécial à base communale, les législations locales ont partout assimilé, pour la répartition des charges, les écoles moyennes aux écoles populaires; une caisse des écoles moyennes y fonctionne donc presque partout, sous le nom de *Landesmittelschulkasse*.

c) Les écoles du degré supérieur correspondent aux lycées de France ou, plus exactement , à ce que l'on appelait autrefois le grand lycée : elles se composent de plusieurs sortes d'établissements correspondant à des programmes d'études différents, *Gymnasien*, *Realgymnasien*, *Progymnasien*, *Aufbauschulen*, *Oberrealschulen*, dont les noms et les cycles diffèrent de Pays à Pays. Sous cette double forme d'écoles locales ou communales, elles sont, dans l'ensemble et quant à leur régime, unifiées, sur ce principe que chacune des collectivités assume, en totalité, les dépenses de ses écoles propres, sans distinction, cette fois, entre dépenses de personnel et d'administration pure; la raison en est que, facultatives et payantes, elles font des recettes d'écolage très importantes[2]. Toutefois, pour que la charge soit moins lourde, les Communes ont été presque partout autorisées à se grouper en un syndicat spécial aux fins

plus un montant spécial, qui variable avec les années, la richesse locale les besoins spéciaux, a l'aspect de subvention (*Staatszuschuss*) et constitue la contribution variable. Comme ces dépenses sont en rapport direct avec le chiffre du personnel enseignant, le législateur impérial s'est efforcé de protéger les finances locales contre les prétentions excessives des Communes, en prévoyant que le Pays n'aurait à faire face qu'à la dépense d'un maître pour soixante enfants. Au cas d'insuffisance des cotisations et des ressources propres (il demeure du régime ancien que pas mal d'écoles, surtout en Bavière, possèdent des revenus propres, des parts de biens communaux...),le déficit est comblé par les groupes scolaires.

1. Le nom d'écoles du degré moyen emploié dans le Nord vient de la loi prussienne du 28 juillet 1906 ; ailleurs elles sont dénommées écoles bourgeoises (*Bürgerschulen*) ou populaires supérieures (*Gehobene Volksschulen*). Dans les petits Etats (Mecklembourg-Strelitz, Schaumbourg-Lippe, Waldeck), il n'y a pas d'écoles moyennes officielles, mais seulement des écoles privées confessionnelles subventionnées.

2. Elles ont permis d'assurer les couvertures suivantes : pendant l'exercice 1925-26, 22,4 %; 1926-27, 23,9 %, et 1927-28,34,6 %, par rapport aux dépenses brutes.

d'entretien d'un établissement, celui des écoles normales d'instituteurs notamment. Il se trouve ainsi en Saxe, en Hesse et au Mecklembourg-Schwerin, des écoles communales supérieures administrées de façon fidéicommissaire par les Pays, à charge de recours en couverture pour la totalité des frais.

Il y a en Allemagne 4.202 écoles des degrés moyen et supérieur, soit une densité de 0,67 par 1.000 habitants.

C. Quelque brefs qu'ils aient été délibérément, ces traits ont sans doute justifié le dire que l'enseignement est le type même des *Reservate Rechte* des collectivités autonomes, et que la réglementation en est, du fait des habitudes anciennes, demeurée complexe, la répartition des charges procédant souvent de textes d'avant-guerre, sans accord avec la situation économique : seule, la Prusse en 1924 a opéré une réforme fondamentale de son système. Le fait s'accompagne de cet autre qu'à la faveur du parallélisme de compétence et d'initiative entre Pays et Communes s'est installée une surabondante source d'abus, de gaspillage et par là-même de mécontentements : par suite de l'indépendance jalouse et de l'état de rivalité déterminant de façon constante la politique réciproque des Pays et des Communes, chacun des organes a créé, depuis la guerre, surtout pendant les années 1925 à 1927 où sévit la fureur ou la folie de bâtir, des établissements propres d'enseignement; dans les grandes villes, très certainement, pour des raisons d'ordre purement pédagogique, il était utile, nécessaire même de décongestionner les classes et les écoles; dans les villes de petite ou moyenne importance, la plupart des municipalités, inspirées, par l'idée, juste à la faveur de l'inflation, du processus de rationalisation et surtout des excédents de finance résultant aux années de bonnes rentrées fiscales des virements impériaux, et quelquefois même sans que le premier pfennig de couverture fût trouvé, ont édifié des écoles; le développement considérable, qui est un aspect indirect certes, mais universellement reconnu, de la poussée sociale en Allemagne, pris par le développement des études et le désir d'une formation supérieure depuis la guerre les y poussa, de même qu'elle conduisit dans les

Pays à une multiplication des écoles de Pays aussi rapide que celle des écoles d'unions communales.

Il n'empêche qu'indépendamment de la surcharge financière, la pléthore d'écoles était dangereuse: avec l'accroissement des dépenses d'assistance et les années de mauvaises rentrées fiscales, les budgets communaux et locaux se sont trouvés gênés et débordés par tout un appareil stérile en soi, « inrentable » selon la formule allemande; les écoles trop coûteuses et surabondantes pour le chiffre déficitaire d'élèves ont dû être fermées, les cadres licenciés ou mis à la retraite d'office (en Prusse par exemple, par l'ordonnance du 13 septembre 1931), et de ce fait tout un avenir fermé à une classe de jeunes gens qui devient automatiquement un appoint à l'armée du chômage et à la foule des partis d'opposition et de désordre[1].

D. A l'occasion des écoles primaires, il est juste enfin, pour éviter l'apparence et le grief d'une lacune, de faire au moins mention d'une catégorie spéciale d'écoles publiques, dont le statut, malgré sa physionomie propre, s'en rapproche un peu, celui des *écoles professionnelles ou de perfectionnement* (*Berufschulen*, *Fortbildungsschulen*), auxquelles, avec les communes, concourt toute une série de collectivités du droit public (chambres de commerce ou de métiers, corporations; en Prusse les provinces; ailleurs les cercles), de telle sorte que la matière apparaît souvent comme une entreprise de régie mixte, alors que le principe général de la loi du 16 avril 1928 impose la totalité des dépenses aux Communes. Une autre complication résulte de la coexistence de deux sortes de ces écoles professionnelles : les unes, dont la fréquentation est obligatoire pour les apprentis (*Pflichtfortbildungsschulen*) et l'organi-

1. Au congrès de la *Journée des Villes* de 1930, le Dr Jokusch, maire de Lüdenscheid, exprimait une idée analogue : « Le recrutement de nos écoles supérieures depuis des années a dépassé la mesure (*übermässig*). Les élèves des deux sexes qui en sortent, pour la plupart, ne trouvent point de débouché dans la vie. Dans les grandes carrières, en particulier dans la carrière de l'enseignement, sur laquelle on peut avoir des vues précises, l'embouteillage est criant; il y a plus de candidats qu'il n'y aura de places à remplir dans un laps de vingt à trente ans... c'est une misère sans limite en perspective. » V. dans le *Städtetag*, n° 3, mars 1930, p. 119 et également E. Schiffer, *op. cit.*, p. 43 et s. Rpr., dans *Allgemeines statistiches Archiv*, 1931, n° 4 l'article de L. Achner, *Der Arbeitsmarkt der geistigen Berufe*, p. 31 et s.

sation obligatoire aussi pour les Communes, au même titre que celle d'écoles populaires; les autres auxiliaires (*Ersatz-fortbildungsschul n*) qui sont créations privées, en général des chambres de commerce et des métiers, et dont la charge n'est pour les Communes qu'extraordinaire, par allocation bénévole de subvention. Les Pays ne participent aucunement aux dépenses de ces établissements, à statut infiniment ondoyant, divers avec chaque Commune.

Section deuxième.

Les sciences et les arts.

§ 1. *L'enseignement supérieur.*

Au lieu que l'enseignement primaire et secondaire présentait, par l'extrême complexité de son statut, un exemple, peut-être plus parfait encore que la police, d'interpénétration des compétences et éclairait de façon très nette la nécessité d'un règlement de finances précis, la matière de l'enseignement supérieur, en raison du rôle de mainteneurs de la *Kultur* germanique réclamé par les Pays[1], est moins importante, moins riche de renseignements, étant essentiellement, comme la justice ou les cultes, la chose des Pays. La terminologie courante fait état d'écoles du degré supérieur (*Hochschulen*) et y compte les Universités, les grandes écoles techniques, les écoles supérieures diverses.

1. *Les Universités.* — Il n'existe pas en Allemagne d'Université impériale. Personnes morales, anciennes fondations des princes, des grands électeurs ou des évêques, elles sont à ce jour (sauf Cologne et Francfort) Universités de Pays; c'est leur origine historique qui fait l'originalité profonde de leur statut, et de leur fortune aussi, avec les propriétés foncières et les dotations dont les titres remontent souvent au Moyen âge[2]. Il n'y a ici[3] qu'à en noter le rôle très important dans la vie des Pays, en tant qu'elles sont, par tradition, le berceau où se conserve l'esprit du particularisme : depuis la proclamation de la Wartbourg (18 octobre 1817) l'esprit a peu changé, toutes proportions gardées.

1. Cf. Willy Hellpach, *op. cit.*, p. 326 et s. et 351 et s.

2. Elles sont au nombre de vingt-trois : en *Prusse* : Berlin, Bonn, Breslau, Francfort, Göttingen, Greifswald, Halle, Kiel, Cologne, Königsberg, Marbourg, Münster; en *Bavière* : Erlangen, Münich, Würtzbourg; en *Saxe* : Leipzig; en *Wurtemberg* : Thubingen; en *Bade* : Fribourg, Heidelberg; en *Thuringe* : Iéna; en *Hesse* : Giessen; en *Mecklembourg* : Rostock. La ville libre de Hambourg a son Université.

3. V. dans la *Revue d'Allemagne*, n° 15 avril 1931, les deux articles : P. Degon et W. Tietgens sur les Universités, p. 293 et 300.

Ces Universités ne reçoivent donc pas, en règle, de secours de l'Empire[1]. Mises à part les deux Universités déjà citées, qui ont été fondées après la guerre par les villes mêmes de Cologne et Francfort et, pour autant, possèdent un statut communal, elles ne bénéficient qu'exceptionnellement, et dans une proportion minime, de secours de l'Empire ou de cotisation des communes. Le principe est donc conservé assez pur de l'établissement local. Du reste, dans les comptes des Pays, le pourcentage des recettes administratives universitaires et sur fonds spéciaux est élevé, supérieur à la moitié des dépenses : il est constitué par les recettes d'immatriculation ou d'inscriptions, dans la mesure où elles ne profitent pas directement au corps enseignant, les frais de chancellerie, les fondations fort nombreuses de familles régnantes autrefois, de particuliers ou des cercles de la grande industrie, les revenus fonciers considérables de plusieurs d'entre elles, surtout des vieilles Universités d'Etat (Leipzig, Berlin, Wurtzbourg, Munich, Heidelberg).

2. *Les grandes écoles techniques.* — De même que les premières Universités allemandes, elles furent fondées par les grands électeurs sur le modèle de celle de Paris, l'École Polytechnique ayant été le prototype de la *Bauakademie* et du *Gewerbeinstitut* créés à Berlin en 1799 et 1821 comme fondations de l'Etat de Prusse. Depuis lors, dans les divers Pays, leur nombre s'est accru jusqu'à dix, pour la formation des ingénieurs; leur statut financier est celui des Universités.

3. *Les écoles diverses.* — Ce sont les écoles vétérinaires, forestières, commerciales, d'agriculture, etc..., presque tou-

1. V. tableaux annexes C. 1 et C. 2, *infra*, p. 264, 265. Les sommes figurant au budget impérial sous la rubrique *Bildungswesen* (V. annexe C. 3) ne peuvent être considérées comme une infirmation de ce principe : ce sont les frais d'entretien ou de subvention de deux sortes d'établissements, les uns officiels (instituts de statistique, institut technique de physique, institut technique de chimie, institut d'archéologie); les autres, non officiels, mais simplement soutenus, dont les principaux sont la caisse de prêts d'honneur aux étudiants, l'institut d'aide à la science et aux recherches scientifiques, qui, créé en 1920 par la réunion de plusieurs sociétés savantes, reçoit à lui seul (compte tenu de son intérêt au point de vue militaire) de 7 à 8 millions de eichsmark par exercice, enfin la célèbre *Kaiser Wilhelm Gesellschaft* fondée en 1911 et qui fait l'objet, depuis 1921, de fortes subventions impériales. Cf. dans la *Revue d'Allemagne*, n° 15, novembre 1927, l'article de L. Genevois : « L'organisation des recherches scientifiques »; cf. également dans le *Jahrb. d. öffentl. Rchets*, 1932, l'article de F. A. Medicus, *Reichsverwaltung*, p. 41 et s.

tes municipales; en Prusse, les écoles d'agriculture de Berlin et de Bonn-Poppelsdorf, les écoles vétérinaires de Berlin et d'Hanovre, les écoles forestières de Münden et Eberswalde, les unes communales et les autres locales.

Presque toutes les hautes écoles de commerce (*Handelshochschulen*), en Prusse Berlin et Königsberg, en Bavière Nuremberg, en Saxe Leipzig, en Bade Mannheim, sont des écoles municipales, dont la charge forme la presque totalité de la dépense « hautes études » au passif des budgets communaux. A cette liste très variée, où chaque établissement possède son régime administratif et financier original, il faut ajouter celle, longue, des académies pédagogiques et des écoles et conservatoires de musique.

Pareil financement ne va pas sans danger ni menace. La fortune propre de certaines Universités réduit dans les comptes des Pays la dépense à bien peu; il n'en est pas de même pour les écoles du degré supérieur : celles-ci toutefois, de création relativement récente, sous le couvert d'un statut très net, qui les fait tantôt locales, tantôt communales, rarement mixtes, pèsent lourdement aux divers budgets; depuis longtemps des projets de réforme et de fusion ont été élaborés à leur sujet[1]; en tout état de cause, si une réforme foncière et intrépide n'intervient pas rapidement, la crise des hautes écoles allemandes comme des Universités peut conduire, hors le domaine financier même, à des déboires politiques et sociaux fort importants[2].

1. V. dans *Der Städtetag*, n° 4 novembre 1930, un article du Dr Linnartz, intitulé : *Vereintlichung des höheren Schulwesens*, p. 540; et, du même, n° 4 février 1932, un autre : *Die Auswirkungen der preussischen Sparverordnungen auf das städtische Schulwesen*, p. 67.

V. également dans le *Deutsche Wirtschafts-Zeitung*, n° 1er décembre 1932, l'article de R. Schairer: *Die Uberfüllung der akademischen Berufe*, p. 1145 et s.

2. Il convient de songer au nombre des étudiants inscrits dans les hautes écoles allemandes: il a atteint pour le semestre d'hiver 1931-32 le chiffre de 138.992, dont 111.783 dans les Universités et 27.209 dans les écoles techniques diverses. Ce chiffre est excessif. Il a été souvent expliqué (Grimme, Schiffer, Brüning) par des raisons d'économie sociale afférentes au temps de crise : eu égard à la difficulté du temps présent (le mouvement avait déjà été amorcé par le développement des idées socialistes après Weimar) les familles ont considéré les hautes études comme une sorte de tremplin ou une salle d'attente (*Wartehalle*) et estiment les titres qui y sont délivrés comme une chance de plus à une existence assurée. Malgré la cherté des droits, et grâce à la facilité du régime des études, le nombre des étudiants n'a fait que croître au cours des semestres derniers, ainsi que celui des femmes dont l'ef-

§ 2. *Les beaux-arts.*

1. *Théâtre.* — Les charges de cette rubrique réparties en deux autres : théâtres et concerts, beaux-arts, font pénétrer en un domaine fort curieux et toucher de près au particularisme local et communal. Les édiles germaniques, tant locaux que communaux, ont beaucoup dépensé. Les critiques dirigées contre les chiffres, la protection officielle et le régime organique du théâtre, tantôt justes et tantôt injustes, basées la plupart du temps sur une comparaison avec telle ou telle nation voisine, sont faciles, mais témoignent d'une mauvaise connaissance du peuple allemand. L'extension des subventions au théâtre est, à coup sûr, un abus, surtout aux yeux des créanciers de l'Allemagne, un excès après beaucoup d'autres. Toutefois, en ne masquant point le caractère somptuaire de la dépense, il n'est pas interdit de prêter quelque crédit à sa défense, telle que l'ont souvent présentée les représentants les plus intègres de l'autonomie communale ou locale[1] et de considérer sa minimité, du moins sa faiblesse, face aux dépenses totales des administrations locales et communales. Et d'ailleurs, comment, avec le contrôle ténu des autorités de l'Empire et du commissaire aux économies lui-même sur les états des Pays et surtout des Communes, empêcher, en dehors d'une forme administrative, les assemblées municipales, dans un souci darwinien de réélection ou selon une tradition romaine, de flatter le goût et les affinités de leurs électeurs immédiats? Avoir vécu en Allemagne, assisté aux représentations parfaites des-

fectif est presque égal à celui des étudiants. Le résultat pratique est l'armée des 130.000 diplômés actuellement sans travail. Cf. le discours du Chancelier Brüning, le 8 mars 1931 au congrès du *Deutsche Studentenwerk*, et un article du Dr Schatrer : *Das deutsche Studentenwerk*, dans *Der Städtetag*, n° 3 mars 1930, p. 185.

Rpr. dans *Der deutsche Städtetag*, n° 3 octobre 1931, un article du Dr Hartnacke, *Überfüllung der höheren Schulen und Andrang zu den Hochschulen*, p. 469.

Cf. également le compte rendu du congrès du *Reichsverband der deutschen Lehrer- und Lehrerinnenschaft*, tenu à Berlin le 27 novembre 1932, et les rapports qui y furent présentés sur cette question de la pléthore de cadres, dans le *Zeitschrift für Berufs- und Fachschulwesen*, n° 1er décembre 1932, p. 197.

1. V. dans *Der Städtetag*, n° 6 juin 1932, l'article du Dr Brauer, bourgmestre d'Altona, intitulé : *Stadte und Theaterwesen*, p. 272 s.

tinées aux grandes masses (*Volksbühnenspiel*) et coudoyé leur public permet de comprendre combien il est difficile, impossible, d'apprécier le degré de nécessité ou d'intégration sociale du théâtre, surtout de l'opéra, en France et en Allemagne, avec une même mesure[1].

Il serait facile, certes, de s'étendre sur cette catégorie de dépenses dans les budgets des collectivités allemandes, de gloser, par exemple, les chiffres pour la ville de Berlin, ses trois opéras (dont deux municipaux et un local), ses deux comédies (une municipale et l'autre locale), ses quatre autres théâtres subventionnés. Peut-être y a-t-il plus de profit à noter que, sur ce terrain comme pour d'autres chefs somptuaires, le développement de la charge d'assistance au chômage a joué comme un frein de force majeure[2]. Un rapport récent fait à la *Journée des Villes* en février 1932 a signalé des progrès dans le sens de la diminution des charges par rationalisation de la production artistique au moyen de groupements de plusieurs villes aux fins d'entretenir des troupes. Particulièrement intéressants à ce point de vue sont les accords entre les grandes villes de l'Ouest, Cologne, Dusseldorf, Barmen, Dortmund, Essen, Aix-la-Chapelle[3].

2. *Beaux-Arts.* — Le développement des dépenses ressortissant à cette rubrique dans l'Allemagne socialiste et républicaine de l'après-guerre est encore un des aspects de la lutte contre la *Kulturkrise*; pour en pénétrer le sens, juger les procédés, mesurer la dépense, il faut avoir eu le spectacle du fonctionnement de la *Bauverwaltung*, qui est généralement compétence des administrations locales compétentes, et aussi de ses résultats recherchés dans le double but de satisfaire au « bien-être » populaire, et de maintenir la *Kultur* qui a conduit les Pays à bâtir des musées et édifier des stades ou ouvrir des foires-expositions à Leipzig, Cologne, Dusseldorf.

1. Cpr., en sens plutôt inverse, V. de Marcé, *op. cit.*, p. 287.
2. V. Dr Feldmann, *Die preussische Landesbühne, ihre Geschichte, ihr Aufbau und ihre Aufgabe*, Berlin, 1932, p. 40 s.
3. V., sur les compressions du chapitre « Théâtres » dans les budgets communaux, dans *Der Städtetag*, l'article de H. Zoepffel : *Veränderungen und Probleme der Theaterwirtschaft*, p. 316 s.

La matière des beaux-arts est, en effet, la chose des Pays, vaste entreprise allant de la police du bâtiment à l'entretien des conservatoires, de leur personnel et de leurs édifices, à la création des académies d'arts appliqués, au développement des bibliothèques populaires gratuites, à toutes les formes du « bien-être » des masses en un mot. Le poste est aux budgets l'un de ceux où l'ardeur et la jalousie des Pays se montrèrent le plus éveillées et inquiètes: tout ce qui touche à la *Kultur* semble sacré, même pour le commissaire aux économies[1].

1. V. une page très curieuse, touchant la limitation d'activité des Pays au seul domaine de la *Kultur*, dans A. Hitler, *Mein Kampf*, 14e éd., Munich, 1932, p. 646.

Cf. également Moritz Saemisch, *Der Reichskommissar und seine Aufgaben*, Berlin, 1930. p. 55 s.

Section troisième.

Les cultes.

Bien que l'Allemagne républicaine ne connaisse plus de religion officielle et que le principe de séparation des Eglises et de l'Etat[1], proclamé dans l'Appel au peuple du 12 novembre 1918 (*RGBl.*, 1re pie., p. 1303), ait été consacré par la Constitution de Weimar (2e partie, section 3), il existe dans les budgets locaux (à l'échelon impérial aussi, quoique dans une mesure beaucoup plus faible) un poste « Cultes ». La présence en est d'autant plus étonnante que le paragraphe 1 de l'article 138 de la Constitution[2] semblait formel : « Les allocations versées par l'Etat aux Eglises en vertu de la loi, d'un contrat ou de titres juridiques particuliers seront supprimées moyennant indemnité par la législation du Pays. L'Empire édictera les principes nécessaires à cet effet »; mais son paragraphe 2 ajoute : « La propriété et les autres droits des Eglises et des associations religieuses sur leurs établissements, leurs fondations et les autres éléments de leur patrimoine affectés au culte, à l'enseignement et à la bienfaisance leur sont garantis ». En fait, l'application du texte n'est pas complète, l'Empire n'ayant point, pour des raisons obscures, fait usage de l'habilitation constitutionnelle[3], et nulle loi d'Empire n'étant venue, de ce fait, régler la matière. L'affirmation de la séparation rendait, *ipso facto*, caduque la politique de dotations, qui avait été celle d'avant 1919,

1. Son aspect ou son résultat financier important seul ici, comme élément du compromis négatif, il semble inopportun d'y refaire la genèse et l'exposé de la question, qui se trouve d'ailleurs excellemment, dans E. Vermeil, *La Constitution de Weimar...*, p. 186 et 317 s., ainsi que dans deux études de Fr. Giese, l'une dans *Archiv des öffentlichen Rechts*, t. VII, 1924, intitulée : *Das kirchenpolitische System der Weimarer Verfassung*, p. 1 s., l'autre dans *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, t. XIII, 1925, intitulée : *Staat und Kirche im neuen Deutschland*, p. 249 s. et t. XX, 1932, p. 166 s.

2. V. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 89.

3. V. en ce sens G. Anschütz, *Kommentar...*, *op. cit.*, 13e éd., 1931, p. 561 s.

comme en témoignent les sommes très importantes attribuées dans les budgets de cette époque aux Eglises, collectivités de droit public; l'article 138 ne fait que renforcer le principe. Les montants figurant dans les Etats ne sont donc plus des dotations; leur nature est double, de par une distinction dont la valeur s'étend indifféremment aux budgets des trois collectivités publiques :

a) Des *prestations inconditionnelles* (*Pflichtleistungen*) incombent, à l'avantage surtout de l'Eglise catholique, aux collectivités de l'Empire allemand, à titre d'obligations personnelles, quasi-contractuelles, relevant du droit public et reposant sur des titres très anciens, dont les principaux sont l'acte de sécularisation de 1803 et l'article 35 des conclusions de la députation impériale[1];

b) Des *subventions spéciales*, la plupart coutumières, quelques-unes nées d'arrangements spéciaux passés par les Pays avec les communautés religieuses et consacrés, soit dans la Constitution, soit dans la législation propre à chacun des Pays particuliers[2], par exemple l'article 28, paragraphe 4, de la Constitution bavaroise, qui est particulièrement net : « Jusqu'au rachat des prestations d'Etat, conformément à l'article 138 de la Constitution de l'Empire allemand, restent maintenues les prestations que l'Etat fournit aux Eglises en vertu de la loi, d'un contrat ou d'un titre juridique particulier[3] ». Ces subventions sont moti-

1. Après la paix de Lunéville (9 février 1801), qui accorda la rive gauche du Rhin à la France, la question de l'indemnisation des princes dépossédés se trouvait en litige. Pour la régler, le Reichstag de Regensbourg, en octobre 1801, créa la commission extraordinaire spéciale, dite *Reichsfriedendeputation*, qui se réunit le 24 août 1802 et, le 25 février 1803, déposa ses conclusions reconnues le 24 mars par le Reichstag et le 27 avril 1803 par l'empereur des Français : elles consacraient la disparition des privilèges ecclésiastiques, temporels, des couvents et ordres religieux, de même que celle des principautés ecclésiastiques et des biens des grands électeurs de Cologne et Trêves.

Cf. sur la question, dans le *Handbuch der Politik*, 1920, t. I, l'article de W. Kahl, intitulé : *Staat und Kirche*, p. 126; dans *Recht und Staat im neuen Deutschland*, Berlin, 1929 (B. Harms), t. I, p. 360; dans la *Propyläen Weltgeschichte*, *op. cit.*, t. VII, p. 140 s.; et J. V. Bredt, *Kirchenrecht*, Berlin, 1921, t. I, p. 138; II, p. 147, 712; — spécialement sur celle de la sécularisation, dans la *Realencyklopädie* de Herzog-Hauck, t. XXI, p. 838, l'article de Dove.

2. V. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 108.

3. V. dans le *Handw. der Rechtswissenschaft*, t. III, Berlin, 1927, l'article de K. Schwarzlose : *Kirchenverfassung*, p. 569 s.; et G. J. Ebers : *Staat und Kirche im neuen Deutschland*, Munich, 1930, p. 196 s.

vées pour la plupart par des œuvres de charité, d'assistance à caractère confessionnel, et surtout de protection de l'enfance, quand elles ne le sont pas par la fonction d'enseignement conservée encore pour partie par des groupements religieux. En particulier, l'existence des facultés de théologie et des séminaires donne naissance à un jeu de subventions et de prestations mutuelles, variable de Pays à Pays[1].

Par ailleurs, les groupements religieux de l'Empire sont alimentés par des impôts spéciaux, levés en vertu de leur droit de *Selbstbesteuerung* sur leurs ressortissants : les *Kirchensteuer*, lourdes taxes de superposition à l'impôt impérial du revenu. Sur ce point, la réglementation-cadre reconnue à l'Empire et respectivement aux Pays par les articles 10 et 137, alinéa 6, de la Charte de Weimar[2] a fait l'objet de fréquentes applications : loi d'Empire du 13 décembre 1919, diverses lois de compromis, en dernier lieu décret-loi du 14 juin 1932, qui n'intéressent que de façon très lointaine la matière du compromis[3] et dont il suffit d'avoir fait rappel.

1. V. dans le *Staatslexikon*, *op. cit.*, t. III, les articles J. Linneborn, *Preussen und Kirche*, p. 318 s.; A. Scharngal, *Bayern und Kirche*, p. 350 s.; O. Winker : *Wurtemberg und Kirche*; F. Schmidt : *Baden und Kirche*, p. 359 s. ainsi que les chroniques régulièrement publiées dans le *Jahrb. des öffentl. Rechts*.

2. V. dans le *Staatslexikon*, *op. cit.*, III[e] partie, 1929, l'article de A. Scharnagl, intitulé : *Kirche und Staat*, p. 165 s.

3. Sur la matière des impôts cultuels, Cf. dans le *Handw. d. Staatsw.*, V, 1923, l'article K. Schwarzlose, intitulé : *Kirchliche Abgaben*, p. 677 s.: dans le *Wört. d. Volkswirtschaft*, V, II, celui de J. Jessen, intitulé : *Kirchliche Finanzen*, p. 559 s.

TABLEAU ANNEXE C. 1.

RÉPARTITION DE LA CHARGE
« ENSEIGNEMENT, BEAUX-ARTS, CULTES »

I. Dépenses brutes (en millions de Reichsmark) :

Budgets :	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
1. Empire	39,5	40,1	37,0	35,1
2. Pays	1.482,4	1.601,1	1.679,3	1.635,0
3. Communes	1.265,9	1.446,4	1.501,1	1.352,8
4. Villes de la Hanse	96,7	110,4	117,2	116,3
Total :	2.884,5	3.198,0	3.334,6	3.139,2

II. Dépenses nettes (en millions de Reichsmark) :

Budgets :	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
1. Empire	38,9	39,5	36,4	34,6
2. Pays	1.365,8	1.467,4	1.523,1	1.475,6
3. Communes	994,6	1.134,8	1.167,0	1.078,3
4. Villes de la Hanse	88,2	98,0	101,6	102,2
Total :	2.487,5	2.739,7	2.828,2	2.690,6

Chiffres officiels d'après *W. u. St.* et *Stat. Jahrb.*, 1932.
Les charges (dépenses nettes) se répartissent pour l'exercice 1931
Chiffres provisoires (*W. u. St.* 1932, n° 24, p. 760).

1. Empire	30,0
2. Pays	1.260,0
3. Communes	830,0
4. Villes de la Hanse	80,0

soit, au total, en millions de RM.. 2.200,0 env.

N. B. Les légères différences entre les chiffres totalisés et les totaux résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

TABLEAU ANNEXE C. 2.

DÉCOMPOSITION DES CHARGES :

I. Budget de l'Empire (en millions de Reichsmark) :

Chapitres	Ex. 1927/28.		Ex. 1928/29.		Ex. 1929/30	
	1	2				
1. Dépenses administr.	0	0	0	0	0	0
2. Ecoles diverses	3,9	3,9	4,3	4,3	3,6	3,6
3. Sciences et arts ...	29,9	29,3	33,2	32,6	31,8	31,2
4. Cultes	5,7	5,7	2,7	2,7	1,6	1,6
Total :	39,5	38,9	40,1	39,5	37,5	36,4

II. Budgets des Pays (en millions de Reichsmark) :

Chapitres	Ex. 1927/28.		Ex. 1928/29		Ex. 1929/30.	
	1	2				
1. Dépenses administr	24,9	24,3	31,0	30,4	31,3	30,4
2. Ecoles diverses	1.013,0	975,7	1.090,2	1.048,6	1.145,6	1.109,2
3. Sciences et arts ...	310,8	232,0	321,4	230,6	342,9	234,6
4, Cultes	133,8	133,8	158,4	157,8	149,5	148,9
Total :	1.482,4	1.365,8	1.601,1	1.467,4	1.669,3	1.523,1

III. Budgets des Communes (en millions de Reichsmark) :

Chapitres	Ex 1927/28.		Ex. 1928/29.		Ex. 1929/30.	
	1	2				
1. Dépenses administr.	24,4	24,0	22,6	22,4	22,9	22,8
2. Ecoles diverses	1.086,2	860,2	1.249,9	990,0	1.303,8	1.017,2
3. Sciences et arts ...	140,6	97,5	171,1	120,5	172,2	125,0
4. Cultes	14,7	12,9	2,7	1,9	2,3	2,0
Total :	1.265,9	994,6	1.446,4	1.134,8	1.501,1	1.167,0

1. Dépenses brutes.
2. Dépenses nettes.

N. B. Les légères différences entre les chiffres totalisés et les totaux résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

TABLEAU ANNEXE C. 3

I. Écoles populaires (Dépenses nettes en millions de RM) :

Budgets	Exercice 1928-29		Exercice 1929-30	
	Pays	Communes	Pays	Communes
1. Prusse	429,6	501,2	483,6	525,7
2. Bavière	126,6	36,6	127,6	37,3
3. Saxe	83,4	60,4	85,0	61,1
4. Wurtemberg	24,8	28,5	26,1	28,0
5. Bade	44,0	13,6	45,3	13,5
6. Thuringe	25,6	16,0	25,5	16,1
7. 9 petits Pays	69,0	20,7	69,1	21,9
p. m. la Hanse	*(59,2)*		*(62,0)*	
Total	803,0	677,0	861,2	703,7

II. Théâtre (Dépenses nettes en millions de Reichsmark) :

Budgets	Exercice 1928-29		Exercice 1929-30	
	Pays	Communes	Pays	Communes
1. Prusse	12,9	41,0		
2. Bavière	2,7	5,7		
3. Saxe.....	2,0	5,7		
4. Wurtemberg	1,3	1,3		
5. Bade	0,7	5,3		
6. Thuringe	2,4	0,5		
7. 9 petits Pays	4,1	3,4		
p. m. la Hanse	*(4,2)*			
Total	26,1	62,8		

III. Cultes (Dépenses nettes en millions de Reichsmark) :

Budgets	Exercice 1928-29		Exercice 1929-30	
	Pays	Communes	Pays	Communes
1. Prusse	87,1	1,20	78,0	1,35
2. Bavière	38,4	0,20	38,0	0,16
3. Saxe	6,4	0,02	5,5	0,05
4. Wurtemberg	14,9	0,09	14,7	0,10
5. Bade	4,1	0,05	4,2	0,09
6. Thuringe	3,4	0,03	4,9	0,06
7. 9 petits Pays	4,5	0,20	3,4	0,25
p. m. la Hanse	*(0,01)*		*(0,0)*	
Total	157,8	1,90	148,9	2,06

CHAPITRE V

LES CHARGES SOCIALES

Section première : La fonction d'assistance et de prévoyance.
Section deuxième : Les assurances sociales.

Les activités communales, parallèles à celles des autres collectivités publiques, dans le domaine de l'administration générale, de la sûreté de l'Etat et du droit, de l'enseignement, qui donnent cours à un système de répartition des charges plus ou moins précis selon les cas, ont en fait suscité des abus, des exagérations souvent, qui ont entraîné des auteurs, moins soucieux peut-être d'incessante correction scientifique ou d'informations directes sur les réalités historiques et immédiates de l'Allemagne que d'un jugement absolu de valeur, d'après « une comparaison méticuleuse et détaillée des chiffres budgétaires et statistiques », à la conclusion que « la situation financière et économique de l'Allemagne est cependant saine. L'Allemagne n'est pas plongée dans la détresse.[1] » Plus utile que la discussion, en cette place de l'affirmation est l'énoncé, la preuve aussi, de celle-ci que l'état de faillite patente des finances publiques allemandes fut en un rapport de cause à effet avec la répartition des charges sociales entre les diverses collectivités publiques, a donné matière à quelques solutions empiriques, mais surtout des critiques nombreuses, à des projets de réforme, nécessite un jugement minutieux et théoriquement suggestif du

1. Etant donné que ces mots ont été écrits au début de 1932 (V. de Marcé, dans la *Revue des sciences politiques*, n° janvier 1932, p. 75), le chapitre ci-dessus semble mal conciliable avec le dogmatisme du jugement cité. S'ils ne recèlent pas simplement l'expression d'un brillant paradoxe, ils gardent l'avantage de faire apparaître le contraste d'une « méthode méticuleuse » et de l'observation de la vie, des expériences de quatre années passées en Allemagne, d'observations faites au delà et à l'encontre des déficiences, des incertitudes et des risques des « données statistiques » et de leur commentaire strict.

régime de l'assistance dans son état actuel et, par-delà ce régime, du système tout entier du compromis[1].

Ce régime, outre son intérêt intrinsèque accusé pratiquement par le chômage croissant depuis 1927, est, du point de vue des charges sociales, capital[2], représentatif de ce que sont, dans la réalité des choses, les rapports Empire, Pays, Communes, partis d'un schéma très simple et aboutissant à un imbroglio assez peu intelligible. Pour en saisir mieux ou davantage la substance, il est opportun de s'arrêter à deux ordres de considérations :

a). L'un, extérieur, formel, à savoir qu'il s'agit dans ce chapitre, non du fonctionnement administratif ou financier de la fonction sociale en son entier, mais uniquement (ce qui tout ensemble rétrécit la question et en aggrave la difficulté) de l'incidence de ces charges avec les finances de l'Empire et de ses collectivités composantes.

Or, le vocable même de charges sociales (*Soziale Lasten*), bien que d'usage courant et actuel en Allemagne, risque d'induire en erreur, étant donné qu'une part numériquement assez infime, mais importante pour la théorie financière, entre seule en cause dans le problème de la répartition des charges sociales, dans la mesure où celles-ci, promues à la qualité d'activités spéciales, furent confiées à des Instituts, impériaux de nom, organes de droit public (*Reichsversicherungsanstalten*), doués d'autonomie et donc d'une vie financière propre. Ce qui reste comme « éléments négatifs du compromis », c'est-à-dire directement à la charge de l'Empire, des Pays et des Communes doit, dès lors, être considéré comme un résidu, par rapport à la

1. V. dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 27 mai 1932, l'article de E. Bandmann, intitulé : *Das Ende des Arbeitslosenversicherung*, p. 712.

V. également dans *Deutsche Wirtschafts-Zeitung*, 21 et 28 janvier 1932, les articles de J. Popitz, *Erwerbslosenversicherung und Selbstverwaltung* p. 32 et 73, et dans *Gutachten*, *loc. cit.*, p. 243.

2. Sur le développement du chômage et les questions annexes, il convient de citer, au milieu de la littérature très touffue qu'a fait naître au cours de ces dernières années le problème, deux ouvrages que leur méthode scientifique et leur ampleur mettent à une place à part : Manuel Saitzew, *Der Arbeitslosigkeit der Gegenwart*, Munich-Leipzig, 1932-33, 4 fascicules dans les *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, n° 185, et, plus suggestif parce que plus court, *Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung*, Sonderheft 29 ; *Stand und Ursachen der Arbeitslosigkeit in Deutschland*, Berlin, 1932.

plus grande partie de la dette primitive d'assistance, dès l'entrée même en vigueur des grandes lois d'Empire de 1883, 1884, 1889 créatrices des assurances sociales[1], maladies, accidents du travail, invalidité : à dater de cette législation, les collectivités autonomes n'ont plus eu, de leur obligation traditionnelle, hormis l'assistance aux indigents, comme charges directes (*unmittelbare Lasten*) que quelques chefs de compétence spéciale, assistance aux femmes en couches, protection des nouveau-nés ou de la jeunesse, police de la santé publique, charge de l'éducation physique, restés plus proches des polices administratives ou même de l'enseignement que de l'assistance proprement dite. Il demeure vrai que la fonction d'assistance aux indigents a, depuis la guerre et l'inflation, avec l'apparition des nouveaux pauvres, pris une extension considérable et surtout, depuis 1926, un aspect original de par l'organisation de l'assurance aux sans-travail.

b) L'autre, analytique, dogmatique, touchant le contenu et la donnée de la charge d'assistance sociale officielle, basée en son dernier état sur l'ordonnance générale du 13 février 1924, modifiée par la série des ordonnances et décrets-lois des 5 juin 1931, 3 octobre et 8 décembre. Celle-ci s'entend, comme en France, de deux éléments d'activité : l'assistance proprement dite et la fonction de prévoyance. Mais, à la différence de ce qui est et de ce qui a été longtemps le cas dans le régime administratif français, et par similitude avec ce qui est tradition en Angleterre, l'indigent

1. Les assurances sociales, œuvre de Bismarck, représentant suivant sa propre expression « le palliatif nécessaire aux progrès du socialisme » (O. von Bismark, *Erinnerung und Gedanke*, Stuttgart, 1919, t. III, p. 67), furent l'un des moyens employés (la fameuse *Sozialistengesetz* du 21 octobre 1878 fut l'autre) pour tourner et écraser les progrès du mouvement socialiste intégré dans le parti nouveau (*Die sozialdemocratische Arbeiterpartei*) où s'étaient réunies les fractions marxistes (*Die Eisenacher Partei, Bebel, Liebknecht*) et les disciples de Lassalle, au congrès de Gotha (22-27 mai 1875).

Cf. Ch. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, Paris, 1931, 7e éd., t. II, p. 615 et s.; G. Weill, *Histoire du mouvement social en France*, Paris, 1924, p. 216, 271; dans les *Jahrb. f. Nationalök. und Stat.*, nº avril 1931, l'article de Fr. Lutge, *Die Grundprinzen der Bismarckschen Sozialpolitik*, p. 581; dans *Hand. d. Staalsw.*, t. I, l'article *Bismarck* de H. Dietzel, p. 164 et s., spéc. p. 179· Schneider, *Bismarcks Finanz- und Wirtschaftspolitik*, dans *Staats und sozialwissenschaftliche Forschungen*, fasc. 106, Munich, 1912.

y possède presque toujours un droit individuel à l'assistance de l'Etat; la fonction y est grosse, en effet, de deux notions d'essence juridique très différentes[1] : celle d'assistance et de prévoyance, réductible à une extension de la fonction de police administrative, d'une part, et celle d'assurance, d'autre part, l'une et l'autre correspondant comme états du droit à des étapes distinctes dans le développement philosophique du rôle de l'Etat, la première marquant un effort, d'inspiration religieuse en son principe, de « correction aux institutions[2] », la seconde traduisant la réaction contre le principe de la conception plus neuve, socialiste, de l'Etat-assureur[3].

Or, ces deux notions sont fort distantes, par essence et dans les faits, de telle manière que la partie *assistance proprement dite* est demeurée, par une sorte de survivance des statuts religieux et municipaux du Saint Empire, la chose des Communes et accessoirement des Pays, absolument imperméable à toute infiltration impériale, au lieu que la partie *assurances sociales*, née de la législation impériale à la fin du siècle dernier, fait concourir à la dépense tous les organes administratifs de l'Empire. Et la crise économique, ouverte depuis des années, a amené le législateur impérial à amplifier le fonctionnement de cette assurance-chômage, continûment, d'autant plus que le système initial, basé sur la donnée économique des mouvements cycliques de crises, prévoyait le soutien seulement pour quelques mois, passés lesquels, s'il n'avait pas retrouvé d'employeur (éventualité bien improbable, selon le rapporteur de la loi), le chômeur retomberait, à titre d'indigent, à la charge de sa commune d'origine ; de fait, la crise durant, le chômage se prolongeant, le délai de secours impérial a été successivement prolongé pour repousser au maximum l'échéance à laquelle la Commune serait tenue. Ainsi une double charge — d'assistance et de contri-

1. V. L. Brocard, *Principes d'économie nationale et internationale*, t. II, Paris, 1929, p. 409 et s.

2. V. M. Hauriou, *Précis de droit admin.*, 13e éd., p. 558.

3. V. dans les *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, n° mars 1933, E. Wagner : *Die Motive der Fürsorge*, p. 321 et s.; spécialement p. 351.

bution à l'assurance impériale — s'est abattue sur les organes communaux, alors qu'au même temps où le rendement de leurs impôts propres diminuait du fait de la crise, les modifications du règlement de finances leur laissaient des ristournes de moins en moins importantes : il suffit pour expliquer leur impuissance, leur détresse et la campagne menée dans toute l'Allemagne, à toutes les réunions de la *Journée des Villes*, pour une réforme des systèmes d'assurances sociales et d'assistance.

Section première.

La fonction d'assistance et de prévoyance.

§ 1. *L'assistance publique.*

A. Le régime administratif allemand l'appelle assistance économique (*die wirtschaftliche Fürsorge*) et la rattache à l'ancienne « charité aux indigents », matière passée depuis des siècles à la compétence communale, après avoir été pendant tout le Moyen âge du domaine des églises et des couvents. Dès le XVI[e] siècle, les coutumiers en font mention, et aussi, uniformément, de son bénéfice réservé aux ressortissants natifs de la commune; par la suite, chaque pays, chaque principauté, chaque commune en fit un article de sa législation propre, coutumière ou écrite; la loi du 6 juin 1870 apporta, exception faite de la Bavière, unité et ordre dans la matière; une loi de 1908 la modifia et installa, comme règle jusqu'à la réforme Erzberger, l'assistance aux indigents par concours des Pays et des Communes au moyen de bureaux spéciaux (*die Armenverbände*), dont la charge effective pesait sur les organes communaux, les organes locaux jouant un rôle surtout contentieux et administratif[1].

La guerre ayant fait surgir toute une catégorie de prétendants à l'assistance, et la révolution amené au pouvoir des partis nouveaux socialiste chrétien et démocrate[2],

1. Il est intéressant de noter en passant l'influence qu'eut en cette matière la religion réformée: c'est elle qui inspira les grandes ordonnances prussiennes de 1530, 1548, 1577, où il faut rechercher la première affirmation législative de la compétence communale en matière de droit des pauvres, l'assistance portant le nom, conservé jusqu'en 1914, d'*Armenpflege*.

2. La vocation des chômeurs au secours des autorités était reconnue avant 1919 sous les espèces d'une possibilité de bénéficier, en dehors de tout droit subjectif, des services de secours aux indigents librement organisés par l'Etat. Le droit individuel armant son bénéficiaire d'une créance au secours de l'Etat, à une assurance contre l'éventualité du chômage, est né de l'après-guerre, sous la pression des fractions socialistes et démocrates, avec l'appui, des syndicats chrétiens d'ouvriers surtout (*christliche Gewerkschaften*) dont l'influence est grande en Allemagne. C'est un de leurs leaders, le chanoine

le système général fut réglé, par voie impériale, directement, par-dessus les Pays. Suivant son programme constant d'unification, la Constitution de 1919 (art. 7 § 5, et 9 § 1) avait prévu une codification de la matière, élargie par la question des pensions de guerre. Des lois furent promulguées les 9 et 22 juillet 1922[1]; mais il faut attendre jusqu'aux décrets-lois des 13 et 14 février 1924[2] pour trouver un système complet. Ces lois, la première attributive de compétence aux Pays et Communes; la seconde réglementant l'exercice du droit au secours, ont transformé les bureaux d'assistance en organes de District et de Pays (*Bezirksfürsorge-*, *Länderfürsorgeverbände*). Par l'ordonnance fut établi un large cadre de l'assistance :

a) Remise de l'obligation à des organes locaux et de district, sans que, d'ailleurs, fût précisée son essence ni son attribution, la faculté étant laissée au législateur local de s'en décharger en totalité ou en partie sur les Communes, sous forme de dette directe ou de participation aux frais. Dans la plupart des cas, les Pays se sont chargés des organes de pays et ont laissé aux grosses communes ou unions de communes le soin d'instituer celui de district; au surplus, l'organisation interne varie de Pays à Pays; une seule disposition a été partout décrétée, la participation des Communes, directe ou indirecte, à la constitution des organes inférieurs;

b) Détermination nouvelle du domicile de secours, par modification foncière au système jusqu'alors reçu, eu égard à l'emploi par les centres de grosse industrie d'ouvriers ressortissant à des communes circonvoisines ou éloignées et payant l'impôt sur les salaires à la commune d'occupation, et non plus d'habitation, — le défaut de domicile fixe donnant, de par un autre changement du statut d'indigence, compétence à l'organe supérieur. Pratique-

Henri Brauns, plus tard ministre du travail de l'Empire (du 27 juin 1920 au 29 juin 1928), qui fut le grand promoteur d'une assurance contre le chômage par prolongement des assurances sociales; il fut plus tard le rapporteur de la loi de 1927 et du projet de réforme présenté au Reichstag en décembre 1931.

1. *RGBl.*, 1re partie, p. 633 et 647.

2. Basées sur le décret-loi de même date, ce furent les ordonnances d'Empire sur la charge d'assistance (*Reichsfürsorgeflichtverordnungen*) *RGBl.*, 1re partie, p. 100, 106.

ment, en Prusse, depuis 1924 et par l'effet des ordonnances d'application, les provinces et les communes sont chargées du régime nouveau; les gouvernements provinciaux forment chacun un organe de Pays, et les cercles urbains ou ruraux chacun un organe de District; l'administration, exception faite de quelques grandes villes formant à elles seules des organes de Pays, peut être transférée aux Communes. Les cercles urbains supportent la masse des frais, tandis que les cercles ruraux peuvent percevoir en contrepartie de leurs frais une imposition spéciale sur les communes incluses.

B. Libre dans chaque pays, sauf les prescriptions-cadres impériales, la répartition des charges semble se faire selon ce principe que l'organe inférieur (*der Wohlfahrtsamt*), un par commune ou par union de communes, assure la fonction administrative de juger les titres au soutien communal, de fixer le statut d'indigence et d'assumer le service effectif de bienfaisance[1], tandis qu'à l'organe supérieur appartient le rôle d'arbitre en cas de conflit, le soutien exceptionnel de certains indigents étrangers (toujours la vieille déchéance de l'aubain !), surtout, c'est la raison propre de son existence, l'entretien et l'éventuelle construction des bâtiments devant servir à l'assistance[2], puis enfin, accessoirement, en dehors d'une obligation légale, le soutien financier aux Communes. Le rôle des Pays est, de la sorte, vaste; en réalité, leurs recettes propres et leur indépendance financière les préservent de fâcheuses surprises; il en va autrement du cercle d'activité du bureau communal, sans limite fixe, dépendant de la conjoncture économique et politique, sans maximum de dilatation.

Les ressortissants du bureau de bienfaisance communal

1. La compétence pratique de ces organes est très vaste, parce que la fonction de prévoyance y est également exercée, en outre de l'office de bienfaisance; on trouve en Prusse, par exemple, six autres sections, prévoyance de la jeunesse, santé publique, assistance juridique, pensions de guerre, secours aux petits rentiers victimes de l'inflation, office des habitations.

2. Sur les différentes espèces d'assistance, assistance ouverte par secours d'argent, de nourriture ou de vêtements, et assistance formée par hospitalisation dans un asile, sanatorium, preventorium, colonie de vacances, V. Dieckmann, *op. cit.*, p. 318.

peuvent, en effet, être empiriquement rangés en deux groupes distincts, selon qu'ils émargent :

a) Au titre de l'*assistance spéciale* (*die gehobene Fürsorge*), au régime très spécial, souvent réglé par la législation impériale, où la Commune ne joue qu'un rôle d'organe d'exécution. Les variétés en sont : l'assistance aux mutilés de guerre et à leurs familles, aux titulaires d'assurances sociales autres que l'assurance chômage, aux victimes d'accidents du travail, aux femmes en couches, aux filles-mères, etc[1]...;

b) Au titre de l'*assistance aux indigents* (*die allgemeine Fürsorge*), laquelle, en 1927, représentait à peine 20 % des dépenses totales de l'administration d'assistance communale, atteint actuellement 86 % du total et a été la grande cause de faillite des finances locales. Les indigents, pour ainsi dire normaux, comme il en est dans toute collectivité sociale, en sont clients, et aussi les indigents spéciaux, dont le type s'est depuis 1927 développé en Allemagne, classe des sans-travail n'ayant pas ou n'ayant plus de droit à l'assistance de l'Empire. La charge de leur assistance, aussi rapide à s'accroître que considérable, est devenue pour les budgets communaux intolérable à défaut d'une nouvelle et urgente répartition des charges sociales entre les collectivités publiques[1]. Or, l'accroissement de charges financières n'est pas sans recéler des difficultés matérielles et un danger politique latent[2], largement utilisé par les partis révolutionnaires. La loi du 27 mars 1924 et l'ordonnance du 13 février avaient essayé d'y parer en chargeant de la nouvelle mission les bureaux déjà existants dans les Communes; une loi d'Empire du 4 décembre suivant, dans un but d'unification territoriale, fixa les conditions du secours et son barème depuis lors bien souvent modifié[3].

Hors quelques détails, ayant peu touché à l'ensemble du régime, dans la loi de 1927, la charge communale est

1. V. C. Dieckmann, *op. cit.*, p. 335 et s.; Adolf Weber, *Volkswirtschaftslehre*, t. III (1932) Berlin 1931-1934, p. 511 et s.; H. Muthesius, *Fürsorgerecht*, Berlin, 1928, p. 130 et s.

2. Loi du 4 décembre 1924, fixant des directives sur la reconnaissance, les modes et la mesure de l'assistance publique, *RGBl.*, I^re^ partie, p. 765 (*Reichsgrundsätze*).

3. Loi d'embauchage et de protection des sans-travail par l'assurance, du 16 juillet 1927, *RGBl.*, I^re^ partie, p. 187 (*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*).

limitée, hormis les assistés « normaux », au soutien, au titre d'indigents, des chômeurs, de ceux qui ont épuisé le double stade de l'assurance officielle et de ceux qui, n'ayant aucune vocation statutaire[1], bénéficient de l'obligation générale des Communes envers l'Etat; ce pourquoi les organes municipaux sont amenés à contrôler et vérifier la situation des postulants à ce soutien. C'est, du reste, la peur de ce contrôle, l'hésitation devant le statut d'indigent instituant certaines déchéances, qui expliquent comment de 100 chômeurs ayant bénéficié de l'assurance officielle, 70 % d'après les données de l'office impérial viennent seulement émarger aux contrôles du bureau communal, et aussi pourquoi, avec le temps, à la suite d'abus voisinant avec des misères très réelles[2], le besoin est apparu de réorganiser le système.

C. Les constructions de l'ordonnance de 1924 et de la loi de 1927, malgré leur but louable d'alléger les budgets communaux, n'avaient conduit qu'à un échec : liées à la charge d'assistance de crise (V. *infra*, p. 277), complètement responsables des chômeurs après cinquante-quatre semaines de secours impérial ou semi-impérial, les Communes, surtout depuis 1929, sont hors d'haleine. Tous les essais et les calculs ont été déjoués par la progression de l'armée des sans-travail indigents dont, de juin 1929 à mars 1931, l'effectif a plus que doublé. La charge communale est passée parallèlement de 230 millions de Reichsmark en 1929 à 935 en 1931, pour atteindre plus d'un milliard en avril 1932; les déficits ont été introduits dans les budgets, les charges croissant et les rentrées s'effectuant point ou mal : la situation économique générale, les compressions de salaires, le nombre mensuel croissant des faillites privées[3] sont autant de motifs de dégrèvements et de moins-perçu dans les caisses municipales; les grandes villes de

1. V. un article du président Martini, de la *Journée des Villes*, intitulé *Reform der Arbeitlosenhilfe*, dans *Der Städtetag*, 1932, n° 5 avril 1932, p. 165 et s.

2. Cpr. l'affirmation de M. de Marcé, *op. cit.*, dans *Revue des sciences politiques*, 1932, p. 62 : «... Nous arrivons dès lors à penser que la détresse allemande est surtout bancaire, et la Société des Nations doit se féliciter de voir que, malgré le chômage, les Allemands ne sont pas sous-alimentés... La détresse allemande paraît donc quelque peu exagérée... ».

3. Cf. *Deutsche Wirtschaftszahlen, Januar 1924 bis März 1931*, 2. *Beilage zum Wochenbericht des Instituts für Konjunkturforschung*, 4e année, n° 6, 6 mai 1931.

l'Empire accusent des difficultés à clore leurs budgets, et les petites souffrent d'une façon plus profonde parce que leur capacité fiscale est plus faible[1]. L'essence de toutes choses est atteinte; les ressources abondantes mises à la disposition des Communes par des séries d'ordonnances et de décrets de 1930 et 1931 n'ont pas suffi; les déficits communaux s'accumulent avec les années, et les subventions n'arrivent pas à boucher les trous.

De là, des projets de réformes de toutes parts, de tous les partis, de tous les grands organes de l'Allemagne; l'initiative d'une commission parlementaire, la commission Brauns[2], à se saisir de la question, faire enquête et déposer des conclusions; les Communes continuèrent à souffrir, et les esprits de s'aigrir. De la teneur et de l'essence de ces projets, il peut être dit bien des choses; le plus curieux est peut-être que presque tous préconisèrent la création d'un contrôle identique à la base, aux fins d'écarter les cas non intéressants et les excès.

Le décret-loi du 11 octobre 1930, portant réorganisation de l'assurance de crise, subordonna tout nouveau secours à l'examen minutieux de la situation du degré d'indigence du postulant. Hors le progrès théorique, représenté par l'adhésion de l'Empire au contrôle du statut d'indigence, la mesure fut de peu de portée pratique. Au cours de l'hiver 1931-32, la charge des Communes ne fit qu'augmenter, et, l'année financière commençant au 1er avril, les nécessités budgétaires s'annonçaient sans remèdes. Les budgets de 1931, complètement polarisés du fait de l'assistance, présentaient d'énormes déficits, d'autant plus que, plusieurs fois au cours de l'exercice, le législateur impérial, aux prises avec d'autres soucis, désireux de comprimer son budget, devait tendre à restreindre de plus en plus la sphère de protection de l'assurance dont il était le trustee, quelque dommage qui en pût résulter pour les finances communales. Au 1er avril 1932 aucun budget n'était établi;

1. V. dans la revue *Der Städtetag*, 1931, n° 3 octobre, p. 473 et 474. Les seules petites villes de moins de 2.000 habitants ont vu le nombre de leurs chômeurs assistés passer, entre le 1er janvier 1929 et le 31 octobre de la même année, de 242.500 à 519.000; or, à cette époque, l'Office de statistique impérial estimait que l'entretien annuel d'un chômeur secouru à titre d'indigent coûtait à une commune environ 720 Reichsmark. V. également dans *Der deutsche Volkswirt*, n° 31 octobre 1930, l'article de Fr. Elsas : *Arbeitslosenhilfe und Gemeindenot*, p. 140.

une émotion et une campagne très violente de doléances agitèrent les communes; les discussions du congrès de la *Journée des Villes*, lequel fait de plus en plus figure de syndic ou de porte-parole des villes et des diverses collectivités communales, la reflètent[1].

D. A la suite de ces réclamations ou conséquence du changement de ministère, le *décret-loi du 14 juin 1932*[2] fut enfin publié. Il serait exagéré de lui assigner un intérêt capital; il y faut reconnaître du moins un indice que le législateur impérial s'est pour la première fois rendu compte de la dé-

1. V. dans *Der Städtetag*, n° 5 mai 1932, p. 321, la *Lettre ouverte* adressée, le 15 avril 1932, au ministre des Finances Dietrich : «... Les discussions au cours desquelles a été élaboré ce message ont été toutes dominées par le souci extrêmement vif du degré de dévastation, on pourrait même dire de désagrégation, dans lequel se trouvent l'économie et les finances des villes allemandes, sans que les offices responsables de l'Empire et pour partie des Pays voient ou veuillent voir la situation dans toute sa gravité. Ce ne sont pas seulement les rentrées fiscales, mais la totalité des ressources diverses des villes, qui reculent rapidement bien au delà des prévisions faites et des repères fixés par le ministre impérial des Finances. Sans y prêter la moindre attention, les recettes des Communes ont été encore diminuées par les décisions impériales successives, touchant l'abaissement de la taxe sur les eaux minérales, de l'impôt sur la bière... En outre, c'est seulement pour le mois d'avril que les villes ont pu obtenir de l'Empire la promesse de renoncer à son désir, malgré que le chiffre des chômeurs émergeant à nos bureaux aient plus que doublé depuis un an, de diminuer le chiffre de ses subventions... Bien plus, sans bouger le doigt, l'Empire voit que de nombreux Pays, malgré la charge qui écrase les Communes, en cette période de crise économique, continuent à assainir leurs budgets au détriment de ceux des Communes, rendant par là la situation de ces dernières de plus en plus misérable. Encore qu'il n'y ait pas là matière à discussion possible, alors que les communes sont troublées dans toutes leurs activités politiques, sociales et financières par le flot des chômeurs, — charge, à la vérité, impériale, et non point communale, — croissant de jour à jour, de semaine à semaine, rien n'est entrepris pour y remédier. Les villes cependant ont fait des propositions concrètes... Dans beaucoup les ristournes sur fonds commun n'atteignent pas 50 % des charges d'assistance aux chômeurs... » En foi de quoi, les villes se croient autorisées à présenter sept résolutions, à l'effet de réclamer : 1° l'institution d'une seule assurance-chômage, purement impériale, en place du système tricéphale existant; 2° en attendant cette réforme un supplément de secours impériaux; 3° la suppression de leur part contributive à un cinquième des dépenses du secours de crise; 4° un règlement rapide de la question depuis longtemps pendante de leur dette flottante; 5° la protection contre les saisies et la faillite réclamée par leurs divers créanciers; 6° une solution au problème de leurs amortissements; 7° « enfin, à nouveau et avec la dernière énergie, une protection efficace et d'ordre juridique contre la fantaisie des mesures prises, toujours au détriment des Communes, par les gouvernements locaux en matière de compromis de finances matériel ou formel. »

2. *Notverordnung des Reichspräsident über Massnahmen zur Erhaltung des Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden, vom 14. Juni 1932*, *RGBl.*, 1re partie, p. 273.

Cf. dans *Der deutsche Volkswirt*, n° 17 juin 1932, l'article intitulé : *Die Notverordnung*, p. 1249 et s.

tresse communale et décidé à y apporter remède, plus exactement un adoucissement. La solution du décret-loi n'avait point le caractère curatif; un remède eût essayé de saisir le mal à la base, dans l'organisation du régime de l'assistance-assurance. Un fort accroissement du montant des dotations fut promis, au même temps qu'un abaissement des taux de secours prévu[1], aux fins de diminuer la charge totale, et une source de recettes spéciales créée, afin de niveler le déficit subsistant. Ce n'était pas exactement ce que désiraient les Communes; néanmoins elles voulurent y voir une victoire et la promesse d'un mouvement futur plus étendu. « La porte est enfoncée », écrivait le président de la *Journée des Villes*[2]. La situation n'en demeurait pas moins très grave, d'autant plus que les bases sur lesquelles le cabinet von Papen (il ne fit que reprendre l'œuvre entreprise sous le chancelier Brüning) a basé son essai de réforme sont inexactes, dépassées par les faits de la vie économique[3]. Il est sûr d'ores et déjà que

1. Il était en moyenne de 50 Reichsmark par mois en 1932; à dater du 1er juillet, il ne sera plus que 42,50.

2. V. dans *Der Städtetag*, 1932, n° 7 juillet 1932. un article de O. Mulert, p. 313.

3. Il paraît toutefois intéressant de rapporter ces calculs, car, outre l'ordre de grandeur des sommes en jeu, ils dévoilent l'un des coins du problème de la répartition des charges (V. dans *Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, n° 10 août 1932, un article du Dr von Leyden, p. 685). Le Gouvernement impérial a compté, pour l'exercice 1932, avec une moyenne de 5.950.000 chômeurs, se répartissant (*ALV.* : *Arbeitslosenversicherung* : assurance impériale contre le chômage: *KFS* : *Krisenfürsorge* : secours de crise; *WEU* : *Wohlfahrtserwerbslosenunterstüzung* : assistance communale) en *ALV.*, 1.170.000; *KFS.*, 1.745.000; *WEU*, 1.290.000, non secourus environ 885.000, et estimé la dépense correspondante (en millions de Reichsmark) à *ALV.*, 984,0; *KFS.*, 1.282,0; *WEU.*, 1.290,0, soit au total 3.556,0, Empire 1.036, Communes 1.537. (V. dans *Reichsarbeitsblatt*, n°25 juin 1932, l'excellent article du Dr B. Lehfeldt, 2e partie, p. 225). Sur ces bases déjà infirmées dans la pratique (en juin 1932 les chômeurs effectifs se répartissaient d'après les chiffres du Bureau de statistique, de la façon suivante : *ALV.*, 941.000; *KFS.*, 1.544.000; *WEU.*, 1.989.000; non secourus 1.000.000 env.) le Gouvernement prévoyait, d'abord (ce fut l'objet des décrets-lois du 16 juin 1932, *RGBl.*, 1re partie, p. 307) sur le montant des sommes à distribuer des économies pour 520 millions de Reichsmark environ permettant de ramener le total des secours accordés (en millions de Reichsmark) à un total de 3.030, soit *ALV.*, 796; *KFS.*, 1.092; *WEU.*, 1.142. Du fait de cette compression, les charges des Communes étaient estimées à 1.552 millions de Reichsmark (1.142 *WEU* + 210, soit 1/5 *KFS.*), pour la couverture desquels l'Empire faisait le calcul suivant : moyens propres des Communes, 680 millions; secours impérial, 867 millions; à trouver 400 millions de Reichsmark pour lesquels ne pouvait être envisagé recours, ni à l'impôt, les contribuables étant déjà surchargés, ni à l'emprunt, le crédit des Communes

les budgets de l'exercice 1932-1933 réservent encore, du chef des dépenses sociales, bien des déceptions tant pour les Communes que pour le législateur impérial. Le principe des compétences communales demeurait inchangé. Dans la réalité des choses, le décret-loi du 14 juin ne réussira pas, probablement, à supprimer le déficit; il s'ajoutera à la liste déjà longue des mesures inefficaces, mais gardera dans la théorie littéraire du sujet une place capitale : alors que depuis Erzberger la matière du compromis fiscal s'était développée dans le sens d'une non-intervention de l'Empire dans les finances publiques des Communes et des Unions de communes, il est le premier texte à avoir assuré la soudure (*die Verkettung*) si longtemps réclamée par les représentants des villes entre finances impériales et communales[1].

§ 2. *La fonction de prévoyance*

Tandis que l'assistance publique est matière de compétence presque exclusivement communale (Cf. Tableaux annexes D2 et D3) la fonction de prévoyance est accomplie en union étroite par les Pays et les Communes. Ses dépenses considérables en chiffres absolus, apparaissent, du reste, minimes derrière le « gros plan » du secours aux sans-travail.

n'étant plus qu'un souvenir. Le chapitre II § 1 et s. du décret-loi apporta la solution : versement obligatoire pour tout individu non-chômeur sur son salaire d'un pourcentage fixe, dit *Abgabe zur Arbeitslosenhilfe*, d'après une échelle allant de 1,5 à 6,5 %, tandis que l'impôt de crise (*Der Krisenlohnsteuer*) tombait au 1er juillet. Cette *Arbeitslosenhilfe* n'est pas à considérer comme un impôt proprement dit : outre les déclarations formelles du ministre, la terminologie en est une preuve, celle des projets primitifs ayant été abandonnée où Dietrich avait voulu en faire un impôt (*Beschäftigungssteuer*) au taux fixe de 1,1/2 % du salaire de base); c'est une contribution extraordinaire, volontaire, assez proche de celle levée en 1920, due par tout citoyen possédant un emploi ou un revenu, en principe retenue sur les salaires et versée au fisc à charge pour ce dernier d'en ristourner les rentrées, en totalité, à l'Office d'assurance: Cf. *supra*, p. 239. Ce système réduit la charge totale des Communes (en millions de Reichsmark) de 1.142 à 470 — plus 210 représentant le *Gemeindeviertel* pour la *KFS* —, cependant que l'Empire assure les 867 restants, plus 55 autres au titre des travaux commencés pour secourir les chômeurs.

1. V. sur les possibilités de ce programme, Fr. Neumark, dans *Bank Archiv*, nº 15 août 1932, *op. cit.*, p. 438 et s.

V. également dans la *Frankfurter Zeitung* l'article intitulé : *Notbau für die Erwerbslosen*, nº 372-4 du 21 mai 1932 et dans le *Berliner-Börsen-Courier* (dém.), nº 281 du 19 juin 1932, l'article intitulé : *Bunte Kommunaletats*.

Ses domaines sont assez différents les uns des autres, mais souvent groupés en un seul poste face à l'assistance publique, dans la pratique assez mal délimités, distincts, ventilés entre Pays et Communes, à la différence d'autres chapitres (assistance aux petits rentiers, pensions de guerre, régime des assurances sociales) qui sont, pour la presque totalité, au domaine d'activité bénévole des Pays et de leurs Communes, et font l'objet dans chaque Etat de régimes législatifs différents. Ils se rapportent à trois fins : protection et prévoyance pour la jeunesse, protection de la santé publique, éducation physique, auxquelles vient s'ajouter, à l'échelon impérial, la matière spéciale des travaux pour chômeurs, exécutés avec des subventions et sur les directives impériales[1].

1. Il s'agit ici de la question, récemment amorcée et fort confuse, des travaux nationaux (*Der freiwillige Arbeitsdienst*) qui est en application en Allemagne depuis août 1931. La matière, vu son caractère social et éthique, a été évoquée par l'Empire. Son statut légal repose sur la série de textes suivants : décret-loi du 5 juin 1931 (*RGBl.*, 1re partie, les ordonnances du ministre du Travail des 23 juillet 1931 (*RGBl.*, 1re partie, p. 398) et 25 mai 1932 (*RGBl.*, 1re partie, p. 352) que sont venu compléter les programmes de septembre 1932 — décret-loi du 4 septembre 1932 (*RGBl.*, 1re partie, p. 425) — et 24 décembre 1932 (*RGBl.*, 1re partie, p. 571).

Dès le décret-loi du 5 juin et l'ordonnance du 13 juillet 1931, le caractère de l'entreprise s'aperçoit nettement sous les aspects d'assistance et de prévoyance; le but du législateur apparaît dans son mysticisme et son originalité, comme étant essentiellement éthique (*arbeitspädagogische*) et très accessoirement seulement économique : « Le service volontairement consenti, de façon désintéressée, donnera à la jeunesse allemande l'occasion de travailler directement pour le plus grand bien de la collectivité, sur la base de la liberté complète. » (Ord. du 23 juillet 1931). Cf. *Reichszentrale für Heimatsdienst, Richtlinie*, nos 227, 230 et 232, juin et août 1932, janvier 1933.

Ce n'est point son caractère social qui mérite de retenir l'attention ici (essentiellement créé pour les chômeurs et spécialement les mineurs de vingt et un ans qui en raison de leur âge ou de leur situation de famille ne touchaient pas d'indemnité de chômage leur assurant outre quelques marks en poche, une nourriture rationnelle et copieuse — il n'a été ouvert que plus tard, en 1932, à tous les Allemands) dans le but de combattre les méfaits de l'oisiveté et les tentations de l'agitation sociale, spécialement communiste, le *freiwillige Arbeitsdienst* se propose d'assurer une formation de conscience collective sociale, très en péril dans cette jeunesse allemande qui, ne passant plus par la caserne et de l'avis des esprits les plus avisés et sérieux, est absolument sacrifiée, dangereuse (*asoziale*), sans discipline, ni morale, grand danger pour l'Allemagne de demain. Cf. sur *Le problème de la jeunesse allemande* les pages très remarquables écrites en janvier 1933 par J. E. Spenlé, dans le *Mercure de France*, p. 279 et s. Il en est de même des luttes théoriques que la pression des partis déclancha autour du dilemme : travail bénévole ou enrôlement forcé (*freiwillige Arbeitsdienst* ou *Arbeitspflicht*), ce dernier point de vue étant celui des partis de droite (nationaux allemands et nationaux socialistes) et des organes d'anciens combattants (le Casque d'acier et les formations hitlériennes) qui diagnostiquaient l'erreur et le danger du système du travail bénévole, dans le fait que les éléments paresseux et dangereux pour l'ordre social, vis-à-vis desquels l'effort éthique de relèvement

1. *Protection et prévoyance pour la jeunesse.*

C'est le seul domaine où se soit marquée l'intervention impériale, de par la loi du 9 juin 1922 (*Reichsjugendwohl-*

était le plus utile, se dérobaient à l'enrôlement. Ni son organisation intime, confié en première main, comme organe de direction, de coordination et de contrôle, à l'Institut impérial d'assurance-chômage, et en seconde main, comme organe d'exécution, aux collectivités de droit public (unions de communes, communes, districts) en même temps qu'à des associations privées politiques (le jeune Casque d'acier, les jeunesses hitlériennes) ou sportives, le plan de travail de l'*Arbeitsdienst*, pour ne pas concurrencer l'industrie privée et risquer de provoquer un chômage nouveau, se cantonnait à des travaux de voirie, d'intérêt général et surtout de construction agricole ou de défrichement. Cf. dans le *Reichsarbeitsblatt*, n° 25 juin 1932, un article de Franken, intitulé : *Freiwilliger Arbeitsdienst und landwirtschaftliche Siedlung*, II, p. 233 et s. C'est le régime de financement de l'*Arbeitsdienst* qui importe ici.

Selon l'extension que l'on donne au compromis et à son concept théorique, l'*Arbeitsdienst*, complètement basé sur le régime des dotations y apparaît comme un élément plus ou moins étranger : le jeu des dotations et subventions le met, vis-à-vis du compromis dans une position analogue à celle créée par les subventions à la police mobile. Quelleque soit là sa nature exacte le financement de l'*Arbeitsdienst* a été l'occasion d'un mouvement comptable et de jeux d'écritures très développés entre la Caisse impériale et les caisses communales. L'ordonnance du 14 juin 1932, celle-là même qui accordait aux communes un secours de 20 millions pour leur œuvre d'assistance, mettait 40 autres millions à leur disposition (+ 15 sur les fonds de l'Office impérial d'assurance-chômage) ; et celle du 16 juillet 1932, qui instituait un Commissaire spécial au travail volontaire reprenait ce chiffre de 55 millions de Reichsmarks susceptible de pourvoir au service de 120.000 travailleurs pendant quarante semaines. Le fameux programme de septembre (qui trouva application dans l'ordonnance du 4 septembre) prévoyait un accroissement du crédit jusqu'à 155 millions, par l'octroi d'une aide spéciale (*Reichshilfe*) à la construction, sous la forme de 100 millions de caution impériale ou de prêts hypothécaires. La chute du Cabinet von Papen empêcha la mise en application du plan ; ce qui fournit au général von Schleicher l'occasion de sa célèbre déclaration de décembre : *Arbeit schaffen* ! (déclaration radiodiffusée du 15 décembre 1932) et, sous le nom de *Sofortprogramm* 1933 ou — du nom du nouveau commissaire impérial — *Gereke-Plan*, d'un nouveau crédit de 500 millions, destiné à de nouveaux prêts, en plus des 700 millions promis par le Cabinet von Papen. (Sur le *Gereke-Plan*. V. *Die Bank*, n° 11 janvier 1933, un article intitulé : *Das Sofort-Programm zur Arbeitsbeschaffung*, p. 37 et s. ; V. également dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 13, janvier 1933, l'article de Z. Erhard : *Der Reichskommissar für Arbeitsbeschaffung und der Gereke-Plan*, p. 44 et s. Les nouveaux plans faisant jouer la notion d'*Arbeitsbeschaffung*, liée qu'elle est à l'idée d'allègement économique, est assez difficile à distinguer des plans de travail volontaire proprement dit.

En fin décembre 1932, le *freiwillige Arbeitsdienst* occupait 242.000 volontaires. Au début de l'année 1933, il convient de noter le succès remporté par les partisans du travail forcé, à la suite de la catégorique déclaration ministérielle, où l'*Arbeitspflicht* est mise à la base de la réalisation des deux plans économiques de quatre ans.

Sur la question, V. dans *Der Städtetag*, n° 3 août 1932, un article du Dr Syrup, intitulé : *Der freiwillige Arbeitsdienst*, p. 361 et s. ; du même auteur dans *Reichsarbeitsblatt*, n° 25 septembre 1932, *Der freiwillige Arbeitsdienst für die männliche deutsche Jugend*, II, p. 382 : dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), 1932, l'article de E. Bandmann, intitulé *Jungerwerbslosigkeit und Arbeitsdienst*, p. 499.

fahrtsgesetz[1]) qui créa les offices de la jeunesse et en confia la charge aux Pays et Communes : une des lois mort-nées de l'inflation, sur les principes de laquelle revint le décret-loi du 14 février 1924[2], pour redresser le système. Aux collectivités autonomes fut accordé, pour raison d'économies, le droit, soit de fonder des organes spéciaux, soit de les rattacher à d'autres chaînons administratifs, tels les bureaux de bienfaisance. Des deux systèmes ainsi laissés à leur choix les Pays ont préféré, ici en Bavière, Wurtemberg, Prusse..., l'institution des offices spéciaux et autonomes; là, dans la plupart des petits Pays, la remise du service à une section des bureaux communaux d'assistance. Quant à la charge elle-même, elle est minime : les Communes reçoivent d'assez fortes subventions des Pays, lesquels gardent le contrôle des prestations du service et, suivant une habitude existant dans la matière de la police et des écoles, paient sur leurs fonds la construction et l'entretien de tout ce qui est bâtiments (crèches, hôpitaux, refuges, preventoria, sanatoria...).

2. *Protection de la santé publique.*

Le champ est extraordinairement vaste, étendu à toutes les mesures hygiéniques ou sanitaires à prendre par l'administration, touchant la voirie, les hôpitaux, asiles, écoles d'infirmières et sages-femmes... Au demeurant, domaine de police spéciale et, pour cette raison, d'activité presque exclusive du législateur local, d'ailleurs mitoyen et difficile à distinguer de la zone d'action des polices administratives et, au total, enregistrant de très fortes recettes administratives, du chef des malades payants en traitement qui sont nombreux dans les divers établissements communaux et locaux.

3. *Education physique.*

Les dépenses y afférentes apparaissent minimes; en réalité, la plupart en sont émargées ailleurs : les stades somptueux que possèdent toutes les villes allemandes sont portés

1. *RGBl.*, 1re partie, p. 647.
2. *RGBl.*, 1re partie, p. 110. V. Dieckmann, *op. cit.*, p. 339, et H. Muthesius, *op. cit.*, p. 40.

en compte au poste de la politique de constructions ou à celui de l'instruction publique; les piscines et les bains populaires sont au régime des établissements destinés à la protection de la santé publique; les subventions aux innombrables sociétés de sport figurent dans la catégorie des dépenses de souveraineté...

En définitive, le compromis et le statut des finances allemandes ne sont pas grandement intéressés dans le chapitre de la prévoyance, dès lors que ses dépenses contributives sont l'objet de répartitions et de règlements secondaires spéciaux à chaque Pays, et que celles-là et ceux-ci portent aussi bien sur le partage des dépenses que des subventions nombreuses émanant de l'Empire.

Section deuxième.

Les assurances sociales.

§ 1. *Les concepts successifs*

A. La matière des assurances sociales est en Allemagne, par le fait du progrès des idées sociales, d'une importance théorique considérable quant au rôle public de l'administration à tous ses échelons; pratiquement, cette importance est devenue telle, à suite de la crise économique et du chômage, que la charge des collectivités a entraîné tout l'édifice des finances allemandes à la faillite. Aussi bien, en abordant ce domaine, l'observateur se trouve-t-il en plein cœur du problème de la répartition des charges entre l'Empire, les Pays et les Communes.

Le développement de ce régime est comme paradoxal, plein d'intérêt dans l'histoire économique de l'Allemagne. C'est à la fin du siècle dernier que la notion de l'assistance publique s'est élevée bien au delà du concept chrétien de la charité et du soutien des indigents; une des œuvres dont s'est fait le plus gloire la monarchie Hohenzollern est certainement sa législation sociale: œuvre purement bismarckienne, à la vérité, inaugurée en 1881 par les célèbres Messages impériaux des 17 novembre 1881 et 14 avril 1883[1], recommandant au Reichstag une réforme législative dans le sens de l'amélioration des conditions de vie des classes laborieuses et peu fortunées, et ayant abouti à la formation et à l'hypertrophie de l'Etat-Providence[2]. Basée sur l'idée d'un droit au soutien de l'Etat, opérant à la manière d'une réaction du socialisme d'Etat lassallien contre les principes purement marxistes et le droit au

1. *Propälyen Weltgeschichte*, t. VIII, Berlin 1932, p. 29.

2. V. le chapitre « Faits sociaux » dans l'excellent livre de Pierre Viénot, *Incertitudes allemandes*, Paris, 1931, p. 49 : « ... Tout homme vieillit, cependant on peut tomber malade. A qui recourir ? A l'Etat. Le *Fürsorgestaat* (nous dirons, approximativement, l'Etat-Providence) est une institution définitivement allemande et une institution qui n'appartient certainement pas à la civilisation bourgeoise. En réalité, nous entrons ici dans l'immense domaine du socialisme allemand. »

travail, cette construction économique fut, dès l'abord, fortement inspirée par des idées d'assurance, de droit naturel des nationaux, en dehors de toute question de besoin ou de nécessité démontrée à jouir de l'appui officiel; ce qui les différencie essentiellement d'un régime d'assistance. Ce concept de l'Etat-Providence, par l'action des établissements d'assurances sociales, en principe autonomes et de fait impériaux, a pris avec l'après-guerre un essor à tout le moins imprévu.

L'œuvre gouvernementale de la République, dans le sillage du passé, sous la double pression du centre conservateur et des fractions socialdémocrates du Reichstag, étendit tour à tour l'assistance impériale aux victimes de guerre[1], puis (1924) de l'inflation, avant que des textes nouveaux (1924, 1927) ne vinssent remplacer le ci-devant droit des sans-travail nécessiteux, au titre d'indigents, à l'éventuelle assistance des pouvoirs publics par un droit ferme et personnel, sans distinction ni condition de degré, de nécessité ou de misère, celui de l'assurance pour tous risques de chômage, qui, pour autant, bouleverse tous les concepts antérieurs. De là l'intérêt , dogmatique et comptable, pris par le chapitre de l'assistance publique, lié au régime des assurances sociales, depuis la Révolution, les décrets-lois et surtout la loi du 16 juillet 1927.

B. Cette modification retentit fort sur le compromis, en proportion des différences essentielles qui séparaient le régime ancien des assurances par établissements autonomes ou au plus en liaison formelle avec l'Empire et recevant de lui quelques subventions, et la nouvelle forme d'assurance-chômage, dont l'autonomie apparente était adultérée par la vocation des Pays et des Communes à y jouer un rôle actif par contribution (*die Beitragpflicht*) aux

1. Depuis la grande réforme de Bismarck, touchant la matière de l'assistance, le régime comprenait trois chefs : l'assurance-maladie (*Die Krankenversicherung*) de la loi du 15 juin 1883, l'assurance-accidents (*Die Unfallversicherung*) de la loi du 6 juillet 1884, l'assurance-invalidité et vieillesse (*Die Invalidenversicherung*) de la loi du 22 juin 1889. Ce n'est qu'en 1911 que vint s'ajouter l'assurance-employés (*Die Arbeiterversicherung*) par la loi du 22 décembre 1911 et en 1923 (loi du 20 juin) l'assurance spéciale aux mineurs (*Die Knappschaftversicherung*). V. Dieckmann, *op. cit.*, p. 244 et s. Cf. E. Vermeil, *L'Empire allemand*, Paris, 1926, p. 95 et s.

dépenses. Cette forme et cette modalité ont, en effet, assorti le dernier type d'assurance, celle du chômage, à la charge conjointe de l'Empire, des Pays et des Communes.

Lorsqu'au moment de la stabilisation le cabinet Luther-Schacht fit signer la série des textes réorganisant ainsi[1] la matière des compétences organiques et administratives et faisant glisser une part des charges aux Pays et aux Communes, les obligations nouvelles et les dotations (élévation des quotes sur fonds commun, impôt spécial sur les loyers) semblaient devoir se balancer et donc éviter au législateur impérial une prise en charge éventuelle. Le cours des choses n'a pas permis au système de se développer et de fonctionner dans le cadre établi. L'histoire de l'assistance officielle et son évolution législative ajoutent aux exemples de dépassement d'une idée par les circonstances économiques. Les essais de réadaptation ont été nombreux; et les mesures de détail, renouvelées sous la poussée de la politique impériale et des intérêts immédiats du Reich, n'ont apporté que confusion au régime antérieur, déjà si chaotique pourtant[2], à un tel point que les recueils récents de lois laissent la matière figurer pour mémoire en une feuille blanche. dans l'impossibilité où ils semblent être de fixer la lettre du statut légal de l'assistance-assurance[3].

§ 2. *L'institution et les réadaptations.*

1° *La loi du 20 février 1922 et le décret-loi du 10 février 1924.*

A. En vérité, la charge de chômage n'est née en Allemagne, ni de l'inflation, ni même de l'après-guerre, comme

1. Cf. E. Sandré, *Verordnung über die Fürsorgepflicht*, Berlin, 1925, p. 205 et s.

2. Les sources législatives portant réglementation de la matière sont les suivantes :

1° *Loi du 16 juillet 1927* (*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitsversicherung*) en sa forme du 12 octobre 1929 (*RGBl.*, 1re partie, p. 162); 2° *Décret-loi du 26 juillet 1930* (*RGBl.*, 1re partie, p. 517); 3° *Décret-loi du 5 juin 1931* (*RGBl.*, 1re partie, p. 293); 4° *Décret-loi du 6 octobre 1931* (*RGBl.*, 1re partie, p. 537); 5° *décret-loi du 21 mars 1932* (*RGBl.*, 1re partie, p. 157); 6° *Décret-loi du 14 juin 1932* (*RGBl.*, 1re partie, p. 273).

3. La dernière publication donnant une vue d'ensemble sur la matière semble être : W. Zeck, *Die öffentliche Wohlfahrtspflege*, fasc. 2 de la série *Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*, Stuttgart, 1932.

on l'a souvent et à tort prétendu. En décembre 1913 les chiffres officiels révélaient 467.000 sans-travail; il n'empêche qu'avant 1922[1], c'est-à-dire avant le formidable accroissement du chômage à la suite des crises[2], ne germait pas l'idée d'établir le régime tout nouveau, où l'assistance aux chômeurs, au titre de victimes de la crise, fût séparée des autres domaines de l'assistance et rattachée aux assurances sociales; alors seulement apparut l'idée originale d'*assurance sociale* comme base du régime législatif nouveau. Elle prit corps dans la loi du 10 février 1924[3] et a figure dans un jeu de primes et de caisses d'assurance, avec un procédé, initialement rudimentaire, de répartition des dépenses en fonction de la nature des charges, qui étaient de deux espèces[4] :

a) les frais administratifs et d'assurance proprement dite, dont ceux d'entretien et de fonctionnement des offices spéciaux d'embauchage et de placement (*Amter für Arbeitsnachweise und für Arbeitsvermittlung*) : l'ensemble en était supporté pour la plus grosse part par les bénéficiaires eux-mêmes, employeurs et employés[5], pour 8/9 des frais d'assistance directe et 2/3 de ceux du fonctionnement administratif des offices, le surplus par les Communes ou unions de communes installées à la base de tout l'édifice;

b) les déficits et dépenses extraordinaires, incombant en principe aux Communes, mais leur ouvrant une voie de recours en garantie auprès de la trésorerie des Pays et de la caisse impériale.

B. Diverses ordonnances locales d'application ont changé des détails; mais l'esprit de la loi demeura le même.

1. V. Laure H. Spindler, *Die deutsche Erwerbslosenfürsorge nach der Verordnung v. 13. November 1918*, thèse Cologne 1921.

2. V. *Vierteljahrhefte z. Konjunkturforschung, Sondh. 29, op. cit.*, p. 15 et s.

3. V. *RGBl.*, 1re partie, p. 127.

4. V. G. Zeller, *L'assurance-chômage en Allemagne d'après la loi du 16 février 1924*, Paris 1925; G. Moulin, *Les réformes du régime des assurances sociales en Allemagne depuis la Révolution de 1918*, Paris, 1925, p. 347 et s.

5. Pour éviter les excès dans un sens ou dans l'autre, la réglementation de la loi était fort minutieuse quant au mode de calcul et de levée des primes, à fixer d'après des barèmes uniques pour tout l'Empire, par les offices et les caisses de maladie chargées de la perception. Il était en particulier prévu que la prime devrait être payée, en parties égales, par l'employé et l'employeur, 50 c. 50 %.

Le caractère d'assurance ressortait bien de l'obligation pour les assurés employeurs et employés de payer des primes. Cette obligation, sauf des réserves, telles que la limitation de la part contributive à payer comme prime à 3 % du salaire de base et le partage égal entre les deux parties de la dette, n'était, au demeurant, qu'une application de l'idée d'essence socialiste, fort répandue dans les milieux allemands, qu'en un pays où l'excédent de population est condamné au chômage forcé, il incombe au reste de la population de faire vivre celle qui ne peut trouver du travail. Ces primes vont à l'institut de placement (*Landesamt für Arbeitsvermittlung*), organe autonome, chargé de la fonction.

Ainsi, dès la loi de 1922, l'œuvre d'assistance était matérialisée sous les deux aspects : *a*) d'assistance par voie de secours direct (assistance ouverte ou fermée) en nature ou en argent : c'est la forme primitive de toute assistance; *b*) d'assistance par offre de travail, sous la forme d'assistance productive (*die produktive Erwerbslosenfürsorge*) : c'est un concept assez proche de celui des « ateliers nationaux ». Les moyens en sont fournis tant par les fonds généraux de l'Office, provenant des prestations des Communes et des primes des employés et employeurs, que par les prêts et avances à fonds perdus consentis par l'Empire ou les Pays, bénéficiaires en dernier lieu des travaux exécutés. En dépit de l'abondance des subventions impériales, ces programmes de travaux n'ont pas donné grands résultats[1].

2° *L'assurance-chômage et l'assistance de crise : Les lois du 19 novembre 1926 et du 16 juillet 1927.*

Cependant, dès l'automne 1925, le chômage croissait de façon toujours plus inquiétante[2], et les finances des

1. V. les rapports des commissions d'enquête de l'Office impérial du travail, dans le *Reichsarbeitsblatt*, 1932, II, n° 25 février, p. 75; n° 25 mai, p. 206; n° 5 septembre, p. 373; n° 5 décembre, p. 511. C'est l'insuffisance de ces résultats qui, en connexion avec le développement des tendances étatiques et autoritaires, par là-même centralisatrices, des partis de droite au pouvoir (1932), a poussé au développement de l'impérialisation complète de ces travaux dans le système de l'*Arbeitsdienst*, et vers l'*Arbeitspflicht*, V. p. 360, note. Voir également les modes de financement de ces travaux, dans *Wirtschaftskurve*, 1932, I, l'article de H. Stern : *Arbeitsbeschaffungs-Programm*, p. 38 et s., spéc. p. 41.

2. *RGBl.*, 1re partie, p. 489 et 187.

L'exposé des motifs de la première de ces lois est intéressant comme

organes autonomes, des Communes surtout, étaient hors d'état de parer aux prestations réglementaires; le besoin se fit alors sentir d'un nouveau progrès dans la voie ouverte, dans le sens du dégrèvement des Pays et des Communes.

La loi du 19 novembre 1926 (*Gesetz über eine Krisenfürsorge für Erwerbslose*) suivie de celle du 16 juillet 1927 (*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*) ne bouleversa point le système de 1924; il l'étoffa plutôt, le réaxa sur des bases nouvelles, en dédoublant la fonction et en créant, à côté de l'assurance-chômage (*Arbeitslosenversicherung ALV*) une institution nouvelle, dite assistance de crise (*Krisenfürsorge, KFS*), comme une sorte de filet destiné à recueillir ceux des chômeurs qui auraient épuisé le cycle de l'assurance et à les empêcher de venir aussitôt et de tomber pleinement à la charge des Communes.

A. *L'assurance-chômage.*

a) La loi de 1926 en remet le fonctionnement à un office impérial, créé sur le principe de la *Selbstverwaltung*, organe exécutif et autonome, représenté respectivement dans les Pays et les Communes par les offices du travail (*Arbeitsämter*), qui prirent la place de ceux créés par la loi de 1924.

Le système était pour partie traditionnel, pour partie nouveau. Le principe y était conservé de la récupération d'une partie des dépenses au moyen de contributions patronales et ouvrières, quotidiennes et proportionnelles au salaire[1], collectées par les « Caisses de maladie », tandis que

reflet de la mentalité du législateur impérial : le chômage y est présenté non plus comme un élément passager et normal de la compétence des organes locaux et communaux, mais comme l'un des phénomènes publics, l'une des catastrophes intéressant la vie de tout l'Empire et valant de faire l'objet d'une évocation impériale.

1. La cotisation des patrons et des ouvriers demeurait composée toutefois de deux éléments distincts : l'un impérial, l'autre local, revenant directement le premier à l'office impérial et le second à l'office local. Les ordonnances portant application de la loi, tout en maintenant le seuil de 3 %, ont décidé qu'au cas où la part revenant aux offices locaux dépasserait leurs besoins, elle serait pour moitié versée à l'office impérial, pour le surplus destinée à un fonds de réserve; le législateur perspicace avait même ouvert la perspective de couverture des déficits par l'emprunt.

disparaissaient l'obligation des Communes pour leurs cidevant quote-parts et celle des Pays pour leur obligation de garantie des déficits éventuels. L'idée y était pour la première fois mise en œuvre, selon les idées de l'école historique, du droit des ouvriers à l'assistance par l'Etat et au secours, sous certaines justifications de l'office; la thèse de l'école socialiste française triomphait contre les tendances extrêmes des partis de gauche, par la volonté de la « Socialdemokratie ».

b) La loi supplétive de 1927, dite loi de protection des sans-travail par l'assurance, fut établie sous l'empire, d'une part, d'un désir de créer un régime autonome, à la limite d'une institution de régie d'Etat, financé par soi-même, à l'exemple des autres assurances sociales, et, d'autre part, de la nécessité d'alléger les finances communales. L'imagination était d'une assistance par assurance directe, où les primes payées par employeurs et employés, couvriraient la totalité des dépenses, l'aide impériale prenant, à l'occasion, la forme, non d'avances à fonds perdus, mais de prêts essentiellement remboursables pour facilités de caisse. Elle fut déjouée par le développement du chômage. L'Empire ne devait jamais rentrer dans ses avances, encore que tous les moyens (élévation du taux des primes, abaissement du montant des secours), eussent été essayés de 1928 à 1932 pour obvier au déficit et retarder la faillite du système[1]. Elle devint chimère, à raison, non point d'un vice caché ou d'un faux calcul, mais tout uniment de la conjoncture et de sa sévérité. Le but de délivrer les finances communales des dépenses d'assistance aux chômeurs n'a pas été atteint davantage[2]. L'assistance impériale était prévue comme devant soutenir les sans-travail pendant un laps maximum de 26 semaines (ou de 20 pour certaines classes d'ouvriers dits saison-

1. Le taux des primes (payables moitié par chaque partie au contrat de travail) fut, d'avril 1927 à octobre 1929 : 3 %; d'octobre 1929 à septembre 1930 : 5 %; depuis lors 6 1/2 %, tandis que le montant des secours au titre de l'assurance (chiffres moyens pour chômeurs célibataires) baissait, en 1927 à RM 80,93 par mois; 1929 : 76,87; 1930 : 68,25 : 1932 : 58,05.

2. V. dans *Der deutsche Volkswirt*, n° 12 décembre 1930, un article de Gertrud Israel, p. 310, et 1927, n° 11 mars, p. 729, un commentaire des projets de la loi alors en discussion, par J. Schumpeter.

niers)[1]; la libération des Communes, quant à ce, était comptée, tout ensemble, de la fixation du délai de six mois et de sa prolongation par celui de l'assistance de crise (*Krisenfürsorge*), avec la facilité d'extension de la période de l'assurance dite impériale à 39 semaines (art. 101 de la loi).

c) Dans la pureté du type initial, le fonctionnement de l'assurance-chômage était le suivant : *a*) acquisition par l'ouvrier perdant son emploi, après une courte période d'attente dite *Wartezeit* (où théoriquement lui suffisait son indemnité de licenciement) et susceptible de réduction pour les chômeurs chargés de famille à quelques jours, d'un droit à l'assistance financière de l'office, quelle que fût sa situation, à la seule condition de posséder le statut d'assistance prévu par la loi; — *b*) bénéfice de secours durant 21 semaines (dans certains cas 26 et même 40, suivant l'âge et la situation du chômeur) par l'office chargé de l'assurance officielle, dite impériale, seul appelé à y contribuer financièrement à côté de l'office autonome; — *c*) passage, après ce temps, au régime de l'assistance de crise.

B. *L'assistance de crise.*

Répondant au vœu que le chômeur ayant épuisé le droit à l'assistance impériale ne tombe pas directement à la charge des Communes, cette assistance de mode nouvelle le doit soutenir vingt-six, trente-neuf ou même cinquante-deux semaines; au cours des années 1928 à 1932, les délais ont même continuellement varié à la faveur des différents essais d'assainissement du système[2]. Occupé de cet allégement, le législateur impérial, qui ne voulut ou ne put complètement libérer les finances communales, avait imposé à celles-ci le 1/5 des charges totales indiquées par l'Office impérial, auquel le secours de crise avait été administrativement rattaché. La contribution était minime, estimée hypothétique dans la quasi-certitude où était l'opinion allemande en 1926 d'un chômage tout passager par le fait d'une crise de

1. Délais ramenés respectivement à vingt et seize semaines par le décret-loi du 3 octobre 1931.

2. Délais ramenés de trente-neuf et cinquante-deux à trente-deux et quarante-cinq semaines par l'ordonnance du 11 octobre 1930.

peu de durée possible; dès l'automne 1927, les statistiques de chômage firent apparaître des chiffres gros, menaçants, et la charge du 1/5 finit par peser très lourdement.

Deux idées présidaient à son fonctionnement. L'obligation de certains statuts spéciaux, variant avec les corps de métier, et l'âge des bénéficiaires, lui conservaient plus le caractère d'assistance que d'une assurance, et davantage encore lorsque habilitation[1] eut été conférée à certaines autorités (*Arbeitsämter*) de juger du degré de nécessité propre à chaque cas. Le bénéfice en allait ainsi sous certaines conditions (majorité de 21 ans, avoir eu un emploi fixe treize semaines au moins... Cf. art. 101) à ceux des sans-travail qui, faute de posséder le statut d'indigence, ne pouvaient jouir du soutien impérial. Par contre, à l'expiration des délais légaux, le chômeur[2] tombait à la charge totale des communes, à titre d'indigent (Cf. *supra*, p. 275 et s.).

3° *L'effritement du système.*

A. Les choses ne purent garder longtemps cette base et cette allure. Les premières retouches importantes y furent apportées en 1928. Le chiffre des sans-travail ayant, au cours de l'automne 1928, dépassé le chiffre de 3 millions[3], ceux-ci parvinrent, six mois après, au « seuil » de l'assurance; le droit à l'assistance de crise fut réclamé, par un afflux tel qu'il déclancha la première crise du système : beaucoup des sans-travail appartenaient à des professions auxquelles le statut primitif de la *KFS.* refusait tout secours (mines, industries chimiques, métallurgiques, du

1. Par l'ordonnance du 6 octobre 1931, et la circulaire ministérielle du 23 octobre suivant.

Sur les difficultés et les résistances rencontrées par le texte impérial, V. dans le *Nachrichtendienst*, un article de Malachowsky, *Bedürftigskeitsprüfung in der KFS.*, n° avril 1932, p. 111 et mai 1932, p. 142. Cf. également la plaquette publiée par les *Kommunalen Spitzenverbände*, intitulée : *Die Hilfsbedürftigkeitsprüfung in der ALV. und KFS.*, Berlin, 1933, p. 10 et s.

2. Voir un excellent résumé des critiques du système et des projets de réforme, dans Dr Syrup : *Die Sanierung der Arbeitslosenhilfe*, Berlin 1931; et Martini : *Zur Reform der Arbeitslosenhilfe*, dans *Soziale Praxis*, n° mars 1932, p. 353 et s.: voir également dans *Jahrbücher f. Nationalök. u. Stat.*, n° octobre 1930, W. Feld : *Falsche Ziele der Fürsorge*, p. 55 et s.

3. V. tableau-annexe D. 1, *infra*, p. 298.

bâtiment, professions agricole et forestière); une série de circulaires en 1929 en ouvrit plus large l'accès. Devant l'accroissement de dépenses qui allait en résulter, les Communes s'alarmèrent, et aussi l'Institut d'assurance tenu des 4/5 de dépenses non couvertes et si gêné par l'épuisement de toutes ses réserves[1] que l'Empire lui dut fournir 100 millions de Reichsmark à titre d'avances et pour rendre matériellement possible l'extension du secours. Au même temps, pour éviter les abus[2], l'article 2 de l'ordonnance avait renforcé les directives du contrôle, soumis l'octroi du secours à un examen des ressources réelles du postulant, écarté du droit d'inscription à la *KFS.* tout sans-travail doté, à un titre quelconque, d'une rente dépassant 50 Reichsmark par mois.

B. Les années 1930, 1931, 1932 virent le régime s'effriter. Débordé par la masse des secours à fournir, affaibli par la diminution absolue des rentrées, qui était le choc en retour de la surabondance des sans-travail, il fut soumis à de nombreuses modifications de détail; toutes furent aussi inefficaces, le gouvernement d'Empire ne connaissant et n'employant d'autres moyens que l'abrègement des délais de l'assurance, l'allongement de ceux de l'assistance de crise[3], le rétrécissement du taux des allocations. Le statut de l'Office fit l'objet d'adaptations nombreuses; mais le point le plus malade était surtout à l'échelon communal, et dès 1930 il était parlé officiellement de la faillite du système et de sa réorganisation nécessaire.

Alors, comme aux temps les plus sombres de l'inflation, tout essai de budget est devenu impossible; tout indice d'évaluation fait défaut; les assemblées municipales sont enserrées dans le dilemne, ou d'établir leur budget sur des

1. Il est intéressant de noter que les recettes propres de l'Institut, composées des primes payées par les employés et employeurs, ont toujours largement couvert le montant des allocations payées au titre de l'assurance. C'est en considération de cet excédent, qui devait en principe former réserves, que l'ordonnance du 23 septembre 1923 (*RGBl.*, 1re partie, p. 315) avait fait de l'Office le support de la nouvelle assistance de crise.

2. Le gaspillage du début, jusqu'aux réformes de 1928, a été considérable : « le droit à l'assurance était vraiment devenu pour beaucoup une prime à la paresse », selon la formule du chanoine Brauns.

3. V. sur les modifications apportées au régime de l'assistance de crise, le très intéressant article du Dr Ph. Beisiegel, intitulé : *Die Neuregelung der Krisenfürsorge*, dans le *Reichsarbeitsblatt*, 1930, n° 30, p. 455.

chiffres de fantaisie, ou de prévoir des clauses de garantie énormes, et elles restent incapables de toute façon de fixer une couverture possible. Depuis l'automne 1930 est patent le vice du partage de l'assistance en trois branches, sur une base non juridique et interne, mais tout artificielle et schématique, et très peu en harmonie, d'ailleurs, avec le régime du compromis; c'est lui, en effet, qui a démuni les Communes de toute protection, surtout financière, en face du chômage devenu endémique, tandis que, dans la série des mesures successives, elles devaient pâtir, plus qu'être allégées, entre la mauvaise volonté des Pays, d'une part, et l'indifférence du gouvernement Brüning, d'autre part. Les deux décrets-lois de 1931, en s'attachant à la réforme du régime, ont apparemment négligé la situation des finances communales : si celui du 5 juin, par la création de l'impôt de crise, leur apporta quelque soulagement direct, celui du 8 octobre, en diminuant le délai de l'assurance impériale, fit d'un seul coup rebondir de plus d'un quart le chiffre des gens à assister par les Communes.

C. L'essai de réforme tenté par les décrets-lois de 1931 n'apporta pas grand secours (Cf. p. 162 s.). La réforme absolue, — l'abandon de la tripartite répartition de l'assistance qui s'était révélée absolument déficiente, — préconisé par les théoriciens les plus éclairés, ne trouvait pas d'écho[1]. Tout en reconnaissant pleinement la détresse des Communes, le cabinet Brüning, à leur égard, ne se départit pas d'indifférence; à la suite des conclusions déposées par la

1. V. dans *Der deutsche Volkswirt*, 1931, n° 12 juin, l'article de S. Stolper, p. 1243, intitulé : *Die Notverordnung*; — dans *Jahrbücher f. Nat. und St.*, n° août 1932, l'article de G. Albrecht, *Von der Arbeitslosenversicherung zur Nothilfe für Erwerbslose*, p. 241 et s.; — dans *Deutsche Wirtschafts Zeitung*, n°s 14, 22 et 28 janvier 1932, article de J. Popitz; — dans *Der Städtetag*, n° 7 mai 1931, article de tête, p. 201, et 8 juin 1931, Dr Polligkeit : *Die Braunskommission zur unterstützenden Arbeitslosenhilfe*, p. 245.

On y trouve deux idées communes : *a*) l'illogisme de conserver la *KSF.* à côté de la *WEF.*, la modification aux allocations, l'élargissement des facilités de secours dans la première, l'existence chez toutes deux du contrôle de statut les ayant rapprochées au point de rendre l'une ou l'autre superflue; — *b*) l'inégalité qui s'est développée sous leur couvert, le secours de l'Office conservant son caractère d'assurance et le secours communal ayant pris vite celui d'assistance et de pure charité. Les rapports de l'Office s'élevèrent souvent contre ce caractère de paria de l'individu secouru par la commune (*der Wohlfahrtserwerbslosenunterstützungshauptempfänger*) sans travail, indigent, contrairement à l'esprit de la législation.

Commission Brauns[1] (décembre 1931), chargée d'étudier le problème et de prévoir une réforme par voie législative, le gouvernement se contenta de manifester l'intention de reculer la solution jusqu'à des temps plus calmes. A titre de compensation, sans oser, comme il l'eût fallu, porter franchement atteinte au compromis, le Cabinet fit remise, à plusieurs reprises, tant à l'Office qu'aux Communes, des sommes qu'il leur avait avancées; en outre, au début de 1932, il leur accorda une libéralité de 230 millions de Reichsmark pris, en partie sur des accroissements d'impôts, en partie sur des compressions; mais devant l'étendue des besoins, les millions furent absorbés, engloutis sans gros résultats.

Il est possible que l'intervention du Cabinet von Papen n'ait pas beaucoup de résultats; mais la manière est différente : il semble que le législateur impérial ait pris conscience (sans vouloir attribuer tout le mérite de la réforme de juin 1932 au seul cabinet von Papen, qui ne fit qu'adapter et mettre en œuvre les mesures préparées de longue date par le cabinet Brüning) de la détresse, du danger que court tout le pays, de l'impossibilité de concilier enfin le régime jusqu'alors appliqué avec les principes et le règlement de finances existant.

4° *L'essai de réadaptation de juin 1932.*

A peine au pouvoir, le chancelier von Papen essaya, sinon de réformer le système, du moins de le conforter autant que possible : ce fut l'œuvre du décret-loi, souvent cité, du 14 juin 1932. A la fin du mois de mai 1932, le vice du système de 1927 est clair : 23 % des chômeurs secourus émargent à l'*ALV.*, 33 % à la *KFS.* et 44 % à la *WUE.*, et tout retard dans la réforme ne peut qu'accroître la rapidité de la chute, de la faillite, dont parle la déclaration ministérielle du 2 juin 1932 (Cf. *supra*, p. 138). N'ayant fait que reprendre, adapter et publier un projet achevé sous le gouvernement Brüning, il ne faut pas s'étonner de ce que le décret-loi du 14 juin, contresigné par le nouveau chancelier,

1. Publiées sous le titre *Gutachten zur Arbeitslosenfrage. Erstattet von der Gutachtenkommision zur Arbeitslosenversicherung*, Berlin, 1931, *Sonderdruck der Reichsdruckerei*. V. une excellente analyse, dans *Allgemeines statistiches Archiv*, 1931, 3e cahier, Fr. Zahn, *Die deutsche Gutachtenkommission zur Arbeitslosenfrage*, p. 405 et s.

n'ait pu se dégager, ni du moule jusqu'alors existant et, en particulier, rejeter la répartition tripartite : *ALV.*, *KFS.*, *WEU.*; ni non plus des moyens mis en œuvre, ceux de la période précédente, dotations, réadaptation des modalités du secours, diminution du taux des allocations. Toutefois, hors le plan de financement assez original, basé sur l'essai de fixation des dépenses communales[1], le décret contient une nouveauté d'importance : le droit inconditionnel au secours, base de l'assurance impériale, se trouve fortement limité, d'une part, par la compression étroite du taux de secours et par l'introduction, d'autre part, à dater de la septième semaine, du contrôle de statut d'indigence emprunté à la pratique de la *KFS.* C'était un ensemble de mesures rigoureuses, dans la ligne de la politique autoritaire du cabinet présidentiel, que le recul des temps ne permet pas encore de juger, mais où « le ministre des Finances, comte Schwerin von Krosigk, en mettant la dernière main à de sévères mesures d'économie, a agi comme un ministre des Finances conscient de ses responsabilités sans se soucier d'attirer sur lui le fardeau de l'impopularité[2] ».

* * *

Quelques chiffres officiels peuvent venir ajouter un témoignage au jugement porté en tête de ce chapitre et expliquer pourquoi il a semblé utile de s'y étendre un peu longuement :

1. Cf. les chiffres et les calculs relevés p. 279. Du fait du décret-loi, les budgets de l'Empire et des Communes se virent grevés de plus de la moitié des charges (1.547 millions de Reichsmark sur 3.030), mais en même temps protégés contre toute nouvelle obligation par la prise en considération d'un chiffre maximum de chômeurs. Comme celui-ci, arbitraire et, comme il a déjà été montré, faux empiriquement, la garantie tombe devant le danger de croissance absolue des charges, les recettes de l'Office ayant atteint un plafond et les recettes de l'*Arbeitslosenhilfe* n'étant pas susceptibles d'accroissement, vu leur nature fixe. V. dans *Der deutsche Städtetag*, n° 17 juin 1932, l'article de C. Landauer, intitulé : *Die neue Arbeitslosenhilfe*, p. 1249 et s. : — dans le *Reichsarbeitsblatt*, n° 25 juin 1932, 2e partie, l'article de B. Lehfeldt, intitulé : *Die Arbeitslosenhilfe nach der NV. v. 14. Juni 1932*, p. 225 et s.

2. C. Landauer, article cité du *Deutsche Volkswirt*, n° 17 juin 1931, p. 1249. Les compressions, que le cabinet, en vertu de ses pleins pouvoirs, mettait en œuvre permettaient de récupérer 520 millions de Reichsmark : à savoir 150 sur la compression de 23 % du secours au titre de l'*ALV.*, 38 par l'introduction du contrôle de statut d'indigence, 117 sur la compression de 10 % du secours au titre de la *KFS.*, et 215 sur la compression des taux de la *WEU.*

TABLEAU ANNEXE D. 1

LE DÉVELOPPEMENT DU CHOMAGE

Chiffres en 1.000 *chômeurs.*

au 31 décembre	Total	Secourus par ALV.	Secourus par KFS.	Secourus par WEU.	Non secourus
1927	1.853	837	212	110	693
1928	2.464	1.702	127	207	428
1929	2.851	1.775	210	330	536
1930	4.384	2.166	677	878	663
1931	5.668	1.641	1.506	1.697	823
1932	5.773	792	1.281	2.375	1.325

D'après les chiffres officiels de l'Office impérial du travail.

TABLEAU ANNEXE D. 2.

DÉPENSES AU TITRE DES CHARGES SOCIALES.

Échelon Pays (en millions de Reichsmark) :

Ex. 1927/28		Ex. 1928/29		Ex. 1929/30		Ex. 1930/31	
1. *Assistance Publique*							
153[a]	133[b]	82[a]	72[b]	178[a]	101[b]		
2. *Protection et prévoyance pour la jeunesse*							
105[c]	61	90	76	44	41		
3. *Protection de la santé publique et éducation physique*							
		67	23	66	18		
+119[d]	27	+ 92	17				
377	221	334	189	289	160	248	162

a) dépenses brutes, *b*) dépenses nettes. D'après les données officielles, et *W. u. St.* n° 2 décembre 1932, p. 760.

c) la statistique officielle ne donne pas la répartition entre 2. et 3.

d) représente la part contributive aux grands travaux entrepris pour occuper les sans-travail.

Échelon Communes (en millions de Reichsmark) :

Ex. 1927/28		Ex. 1928/29		Ex. 1929/30		Ex. 1930/31	
1. *Assistance publique*							
1.163[a]	1.019[b]	1.312	1.149	1.467	1.271		
2. *Protection et prévoyance pour la jeunesse*							
661[c]	286	153	110	144	101		
3. *Protection de la santé publique et éducation physique*							
		590	212	644	221		
1.824	1.305	2.055	1.471	2.255	1.593	2.493	1.923

D'après *W. u. St. Sonderhefte* 8/1930; 7/1931; 9; 1932.

a) dépenses brutes, *b*) dépenses nettes .

TABLEAU ANNEXE D. 3.

DÉPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

(en millions de Reichsmark) :

	1927[a]	1928	1929	1930	
A. Dépenses:					
1. Secours distribués	122,4	819,3	1.118,1	1.661,1	
2. Administr. des Offices	17,7	83,7	108,0	111,3	
3. Plan de travaux pour chômeurs [b].	5,8	31,6	33,9	23,5	
4. Divers [c]	0,6	6,9	6,6	3,8	
Total :	146,5	941,5	1.266,6	1.799,7	
B. Voies et moyens de couverture :					
1. Recettes sur primes d'assurance..	190,8	823,7	868,4	1.061,7	
2. Contribution impériale....	50,0	0	396,3	729,4	
3. Divers	5,6	28,1	6,3	7,0	
Total :	246,4	851,8	1.271,0	1.798,1	

D'après le supplément au *Wochenbericht d. Inst. für Konjunkturforschung* du 15 avril 1931.

a) depuis la mise en application au 1er octobre de la loi du 16 juillet 1927; *b*) *Notstandsarbeiten* ; *c*) secours à caractère exceptionnel.

TABLEAU ANNEXE D. 4.

DÉPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE DE CRISE

(**en millions de Reichsmark**) :

	1927	1928	1929	1930	1931
A. Dépenses					
1. Secours distribués ...	152,2	120,8	160,5	339,7	945,0
2. Plans de travaux pour chômeurs	15,0	8,6	5,6	4,5	4,5
3. Divers	0,6	0,6	0,5	0,3	0,5
Total :	167,8	130,0	166,6	344,5	950,0
B. Recettes					
Contribution :					
impériale	130,2	104,0	133,3	275,6	760,0
communale	37,6	26,0	33,3	68,9	190,0
Total :	167,8	130,0	166,6	344,5	950,0

D'après le *Wochenbericht*, op. cit., sauf pour 1931 où les chiffres sont officieux et fournis par le *Städtetag*, n° 5 mars 1932, p. 117.

DÉPENSES DE L'ASSISTANCE COMMUNALE

(à titre d'indigents)

Tous les chiffres sont estimatifs, et très différents suivant les sources :

D'après	1927	1928	1929	1930	1931
Statistique impériale	45	115	190	400	850
Statistique du Städtetag ..	65	125	230	500	925

CHAPITRE VI

L'HABITATION, L'ÉCONOMIE ET LE TRAFIC

Section première : La politique immobilière.
Section deuxième : L'économie et le trafic.

Il est assez difficile de trouver le lien logique de ces champs d'activités très variables et diverses. Issue, pour partie, de la politique de l'avant-guerre et du socialisme[1], l'activité publique en ce domaine a ses bases aussi bien dans l'idée de protection économique que dans celle du développement du rôle et des fonctions étatiques : il est loisible, à bien des égards, de songer à la conception romaine, où l'Etat, à côté de son action militaire ou politique, devenait agent voyer, constructeur, entrepreneur, suivant les nécessités. Ces divers chefs d'activité, dans la mesure où ils sortaient effet en Allemagne avant la guerre, étaient, de longue date, de la compétence des Etats fédéraux; la révolution et la Constitution de 1919 n'apportèrent pas grand changement à la matière, et la presque totalité des charges continue à incomber aux Pays et à leurs Communes. Ce chapitre a présenté une grosse importance, historique et financière, au temps heureux où les collectivités allemandes étaient riches : la fièvre déjà notée de bâtir et de rebâtir y trouvait son exutoire normal. Depuis que les finances souffrent de la crise, ce domaine est l'un des plus comprimés; il n'en demeure pas moins le troisième par rang d'importance décroissante, après celui de l'assistance et de l'enseignement, d'une part, de la sécurité de droit,

1. Cf. sur le rôle social de l'Empire dans la Constitution de Weimar, la préface de M. Chavegrin à l'ouvrage Delpech et Laferrière, p. XXVIII.

d'autre part, et il est de peu supérieur à celui de l'administration générale. Les dépenses nettes nées de ce chef apparaissent dans les comptes des Pays et des Communes de la façon suivante :

En millions de R. M.

Exercice 1925-26....	939	Exercice 1928-29....	1.098
Exercice 1926-27....	1.066	Exercice 1929-30....	989
Exercice 1927-28....	1.454	Exercice 1930-31....	850[1]

1. Chiffre provisoire.

Section première.

La politique immobilière et des logements.

La question du logement et la politique immobilière (*Wohnungswesen*) sont nées en Allemagne de la forte natalité qu'y accusaient avant la guerre les statistiques. Sans doute, le chiffre des naissances a beaucoup faibli; le problème n'en a pas moins pris, depuis la guerre, une acuité toute particulière. A la faveur de la politique sociale qui a été celle du Gouvernement impérial et, à sa suite, des autorités locales ou communales, la lutte contre la crise des logements (1.800.000 faisaient défaut en 1919) a pris un développement inédit tant par faveur aux sans-logis qu'avec l'idée assez romaine de pourvoir aux besoins des anciens combattants[2] ou des nationaux chassés des territoires annexés par le vainqueur; aussi fut promulguée toute une série de lois et d'ordonnances.[3] Le mouvement ayant été fortement handicapé par la chute du mark et l'inflation, le besoin de logement réapparut avec la stabilisation

1. La source de cette politique immobilière est à rechercher, en outre du mouvement de réforme de l'hypothèque foncière et du crédit réel (*Hypothekenbankgesetz* du 13 juillet 1899, *RGBl.*, 1re partie, p. 375), dans une série d'enquêtes faites, à l'instigation du ministre des Finances de Prusse von Miquel, par le *Verein für Sozialpolitik* (V. ses publications, t. XXX, 1866), enfin dans une campagne de presse très violente menée par le professeur Stier-Somlo en 1891 (Cf. *Kölnische Zeitung* de janvier à juin 1891); un résultat partiel fut acquis dans les articles 544 et 618 du *BGB.*, ce dernier modelé sur la *Gewerbe-Ordnung*, article 120 *a* (V. Code civil allemand, traduct. franc. de la Soc. de lég. comp., Paris, 1906, t. II, p. 145). Ces mêmes idées reprises au cours de la législature 1900-01 dans une proposition Hieber-Bassermann-Muller (n° 55 des *Reichstagsdrucksachen der 10. Legislatur*) aboutirent à la constitution d'une caisse spéciale (*der Wohnungsfürsorgefond*) en 1901 et, plus tard à la loi sur les habitations à bon marché du 10 juin 1914 (*RGBl.*, 1re partie, p. 219).

2. V. dans les *Jahrb. f. Nationalök. u. Stat.*, n° mars 1932, l'article de F. Vochting : *Bauerliche Eigentumsbildung in der römischen Campagna*, p. 382 et s.

3. *Verordnung zur Behebung des dringendsten Wohnungsnot* du 15 janvier 1919, *RGBl.*, 1re p., p. 69; *Reichsheimstättengesetz* du 10 mai 1920, *RGBl.*, 1re p., p. 692.

comme l'un des plus urgents à résoudre : 2 millions de logis manquaient alors, et les statistiques démographiques faisaient apparaître, au même temps, une augmentation très forte des mariages et, partant, de la demande d'habitations; le même phénomène se remarquait hors Allemagne, en Hollande, en Angleterre ou en Suisse : c'est celui du *Wohnungsnot*, du manque de logis. L'assistance officielle aux locataires en naquit[1].

Les Pays, tout à la fois, sous la pression impériale et d'un mouvement spontané, en suite de l'accession au pouvoir des fractions socialistes, ont pris cette œuvre à leur charge et la devaient réaliser, moyennant la création des offices de l'habitation (*Wohnungsämter*) : œuvre double de protection des logements existants, d'une part, et d'aide à la construction, d'autre part.

§ 1. *La protection juridique du locataire.*

En une qualité très nette d'autorités de police administrative, les offices sont chargés de l'équitable répartition des logements existants, de la lutte contre la spéculation, de la police de l'habitation au sens le plus large. Le socialisme officiel a réglementé la matière. Jusqu'au 1er avril 1932 et aux ordonnances de décembre 1931, qui ont permis la mise à néant des contrats de bail c donc déclanché une offre énorme de logements, le droit au loyer a été longtemps soumis à un contingentement étroit : toutes les grandes villes d'Allemagne ont connu dans la période 1925-31 le régime de la carte de logement.

Bien que la réglementation fût dans ses grandes lignes faite dans l'intérêt du locataire, les offices viennent en aide aussi aux propriétaires au moyen de prêts et secours divers au cas de réfection et de grosses réparations à l'immeuble, de difficultés avec les locataires ou d'insol-

1. V. sur ce développement, comme sur toute la question de la politique immobilière, une très intéressante publication officielle du ministère impérial du Travail : *Deutsche Sozialpolitik 1918-28*, 2e éd. Berlin, 1929, p. 261 et s.
V. également J. Kerper : *Mieterschutz als Problem der Sozialpolitik*, thèse Cologne 1932, p. 36 et s.

vabilité de ces derniers. Au demeurant, les dépenses de cette activité juridico-administrative sont minimes par rapport au total des dépenses du chapitre « Habitation », elles atteignent à peine 7 à 8 %.

§ 2. *La construction.*

C'est le domaine communal par excellence[1]. Par suite d'un état d'esprit où les facteurs, social, technique et organisateur, se mêlent pour parties égales, il a pris un développement considérable. Expliqué par la crise des logements, facilité par l'abondance financière au milieu de laquelle les municipalités vécurent plusieurs années, à la suite de la stabilisation, aidé par la protection impériale qui leur abandonnait en totalité l'impôt accessoire mis sur la rente des immeubles consécutive à l'inflation, à charge d'affecter 50 % des recettes au financement de la politique immobilière, l'urbanisme s'est développé dans une mesure qu'aucun autre pays d'Europe n'a jamais atteinte. Le luxe, l'élégance de l'architecture moderne, sobre, s'inspirant du souci du prix de revient, de la notion du pratique et du confortable (*gemüllich*) pour la combiner à la formule nouvelle de l'art rationnel, ont trouvé libre essor à tous les échelons : bâtiments officiels, cités-jardins sur le modèle de la Hollande, écoles, immeubles pour employés et ouvriers, sans parler des hôpitaux modèles, des sanatoria, des jardins, des stades déjà mentionnés.

Plus encore que la variété des réalisations matérielles, l'élément « dépenses », plus particulièrement le système de la couverture de ces dépenses, fait du chapitre « Constructions » un sujet fort intéressant dans l'histoire des finances internes de l'Allemagne : il a été longtemps le nid d'une masse d'excès, et il a beaucoup contribué, par la création et la généralisation d'une mauvaise politique, à leur faillite actuelle. Grave au lendemain de la guerre en Allemagne, comme dans tous les pays de grand peuplement et de forte natalité, le problème des logements s'était

1. V. les rapports des Dr Luppe, Fresdorf et Heinrich, à un congrès du *Kommunale Vereinigung für Wohnungswesen*, et publiés sous le titre : *Gemeinde und Wohnungsfraye*, Berlin, 1931, 78 p.

compliqué du fait de l'arrêt total du marché du bâtiment pendant les hostilités, et il demeura tel, malgré que la crise l'ait fait quelque peu entrer dans l'ombre, du moins en ait changé la place : en 1929, les dépenses du *Wohnungswesen* représentent encore 960 millions de Reichsmark dont 300 à l'échelon Pays et 660 à l'échelon Communes. C'est là que les initiatives et les œuvres ont été les plus nombreuses non sans doute que les Pays aient eu esprit plus marqué d'économie, mais tout simplement par un effet ou reflet des notions de *Kullur* et d'urbanisme, réputées l'une chose de Pays, l'autre celle des Villes[1]. Le problème a constitué longtemps l'un des plus grands soucis et fut le point d'honneur, jusqu'à la ruine, des édiles communaux, emportés par le concept d'urbanisme et aussi par les mœurs de l'américanisme à passer du programme de construction des logements à celui d'aménagement de jardins et de stades, d'édification de bains et d'écoles.

A. Malgré qu'au cours des années de guerre, les pensées aient été, naturellement, ailleurs qu'à la construction des logements, les dépenses figurant de ce chef dans les différents budgets locaux et communaux étaient, au début de 1918, triples de celles enregistrées en 1914; le ralentissement du marché de la construction avait pour contrepartie l'enchérissement des matières premières et de la main-d'œuvre; de ce fait, l'émotion était assez vive; aussi le Bundesrat, le 31 octobre 1918, obtint-il de l'Empire l'assurance d'aides financières à la construction (*Baukoslenzuschüssen*)[2]. La voie était, pour autant, ouverte aux dotations, au contrôle impérial, au sujet duquel il y a lieu de distinguer deux phases : l'une antérieure, l'autre postérieure à l'inflation.

a) Selon ce qui a été noté déjà (p. 303) comme prélude, une circulaire du Chancelier, en date du 26 octobre 1918[3], avait créé un office impérial pour le contrôle et le financement de la construction et de la politique immobilière en général. Le 21 décembre, une décision des représentants

1. V. dans *Der Städtetag*, n° 3 décembre 1931, l'article du Dr Goerdeler, maire de Leipzig : *Städte und Siedlung*, p. 549 et s.

2. V. *Zentralblatt für das deutsche Reich*, 1918, p. 1160.

3. *Ibid.*, p. 1088. V. également dans *Finanzarchiv*, t. XLV (1928) fasc. 2, l'article de Fr. Schmidthuysen, *die Entwicklung der Wohnungsbauabgabe und der Hauszinssteuer in Deutschland*, p. 162 sv.

du peuple en authentifiait l'existence[1]; la Constitution de Weimar, par la suite, en ses articles 10 et 155[2], mit expressément ce contrôle à la charge de l'Empire. En réalité, à Weimar et pendant la législature 1919-20 la politique immobilière et foncière, tant rurale qu'urbaine, fut passionnément agitée, et toute une série de textes élaborée : les ordonnances des 15 janvier 1919, portant réforme du droit de bâtir, et 9 décembre 1919, créant le Commissaire d'Empire à la construction, chargé de la direction, du contrôle et de la répartition des secours; la fameuse loi d'Empire du 10 mai 1920, sur les logements; enfin la loi du 26 juillet 1923[2].

C'est une phase de tâtonnements, de recherches et d'organisation; l'édifice est levé sous le signe de l'extrême urgence des temps, de la *Zwangsläufigkeit*, et, à un moment où le concept théorique de compromis n'était pas encore dégagé en sa ligne, un excellent exemple d'économie basée sur dotations (*Dotationswirtschaft*), le meilleur que fournisse l'histoire financière de l'Allemagne contemporaine.

b) Le temps du compromis n'est celui que d'une seconde phase, d'après la stabilisation. Alors, à la faveur des tendances générales de révision et de codification fiscale, et aussi du mouvement particulier de rétablissement et réajustement des rapports financiers entre Empire, Pays et Communes, le législateur impérial, conscient des abus et de leur danger, chercha à se dégager de la servitude des

1. *Ibid.*, p. 1165. A cet office sont hiérarchiquement rattachés les offices de l'habitation déjà cités.

2. V. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 60, art. 10 : « L'Empire peut, par voie législative, édicter des règles normatives en ce qui concerne :... 4°. le régime des logements... »

Ibid., p. 92, art. 155 : « La répartition et l'utilisation du sol sont contrôlées par l'Etat, de manière à éviter les abus et afin que soient assurés à chaque Allemand une habitation saine et à toutes les familles allemandes, spécialement aux familles nombreuses, un foyer domestique et un centre d'activité économique correspondant à leurs besoins. Dans l'établissement de ce droit à un foyer les anciens combattants doivent être pris en considération de façon spéciale... »

3. *Verordnung zur Reform des Erbaurechts vom 15. Januar 1919*, *RGBl.*, 1re partie p. 72; *Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot vom 9. Dezember1919*, *RGBl.*, 1re partie, p. 1968.

4. *Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920*; *RGBl.*, 1re partie, p. 692; cf. dans le *Handw. d. Staatsw.* article de C. J. Fuchs : *Wohnungsfrage und Wohnungswesen*, VIII, p. 1098.

subventions; l'article 3*b* du décret-loi du 14 février 1924[1] fit de l'impôt nouveau, du fameux *Gebäudeentschuldungsteuer* ou *Hauszinssteuer*, la base de financement d'une nouvelle politique, qui désormais fût propre aux collectivités inférieures, et où l'Empire serait dégagé de toute participation nouvelle.

La base juridique de l'impôt, dénommé de noms divers : *Hauszinssteuer*, *Gebäudeentschuldungssteuer*, *Geldenwertungsausgleich bei bebautem Grundbesitz*, est au paragraphe 42 du décret-loi du 14 février 1924, par lequel l'Empire exigea des Pays l'imposition des bénéfices d'inflation que les propriétaires des biens-fonds bâtis avant le 1er juillet 1918 avaient réalisés en raison de la disparition, consécutive à la dévalorisation et à l'inflation, des hypothèques prises sur leurs fonds et libellées en mark-papier avant le 1er janvier 1920. La masse imposable était d'importance : le ministre des Finances de Prusse, pendant les travaux préparatoires, estimait pour son seul Etat, à la fin de la guerre, à 12 milliards de mark les hypothèques inscrites sur fonds ruraux et à 28 millions celles sur fonds situés dans des agglomérations urbaines. A leur gré, les Pays réglèrent, d'après les directives impériales et par lois spéciales, la mise en œuvre de l'impôt. Le texte prussien (*das Hauszinssteuergesetz* du 14 février 1923, modifié par l'ordonnance du 2 juillet 1926 et la loi du 23 mars 1931), servit de modèle aux autres; le nom de *Hauszinssteuer*, qui est communément employé, vient de lui. L'impôt y fut bâti sur le modèle de l'impôt sur la propriété foncière (*Grundvermögensteuer*), un peu à la façon d'une taxe complémentaire. Son taux était très élevé, et son assiette fixée à l'aide de plusieurs facteurs : en principe 1.140 % sur le pied de l'impôt foncier précité et 60 % de la valeur d'avant-guerre de l'immeuble ou du fonds[2].

Les rentrées — c'était encore l'une des directives impériales — en devaient être divisées en deux parts formant,

1. Modifié à son tour par les lois des 1er juin 1926, 26 mars 1929, 22 et 27 mars 1930.

2. Le mode de calcul, les possibilités de dégrèvements, l'exemption de certains fonds (V. art. 3 § 3 à 5 de la loi prussienne) en font un régime extrêmement compliqué, Cf. Popitz, *Gutachten*, p. 138 et s.

l'une, le *Wohnungsbauanteil*, exclusivement destinée à la politique de constructions; l'autre, le *Finanzanteil*, vouée sans aucune affectation de principe aux caisses locales et communales, de telle manière que l'impôt considéré d'ensemble est à la fois source de recettes spéciale et générale (*Zwecksteuer* et *allgemeine Steuer*). Les recettes en sont très fortes et dans tout l'Empire partagées en parties égales entre Pays et Communes, la sous-répartition entre ces organes de leurs parts variant de Pays à Pays : en Prusse par exemple, les Communes reçoivent 3/4 de la part spéciale et 1/4 seulement à titre de l'impôt général; en Bavière la proportion est contraire; le régime saxon et wurtembergeois se rapproche de celui de Prusse...

Tel quel, c'est à coup sûr le plus impopulaire des impôts pesant sur le peuple allemand, de par la faculté ouverte par la loi au propriétaire de transférer, par clause, au locataire partie ou totalité de l'impôt à payer. Systématiquement il est la plaie et le parasite de tout l'édifice fiscal, à raison de son poids et eu égard à la diversité de son assiette, dans la mesure où il diminue les forces vives que peuvent saisir les autres impôts communaux, particulièrement l'impôt foncier; sa lourdeur en une période comme celle que traverse l'Allemagne gêne considérablement le développement économique, limite les autres rentrées et, pour ce qui est simplement des immeubles d'habitation, diminue la valeur des maisons, d'une part, et accroît, d'autre part, le prix des loyers, enfin cause de ce double point de vue un préjudice social d'autant plus grand que la crise du logement n'est pas éteinte; ce pourquoi, de tous côtés, a été réclamée sa suppression et son statut fut fortement modifié.

B. En tous cas, quelque abondantes qu'elles furent, les rentrées de l'impôt spécial n'ont pas suffi à faire face au progrès des dépenses; l'excédent des ristournes sur fonds commun fut absorbé, et il a fallu recourir à une source nouvelle, considérable, l'emprunt contracté tant à l'intérieur, auprès de l'Empire ou des Pays, que sur les marchés financiers extérieurs. La politique de construction communale a été, en effet, favorisée par l'abondance d'argent, de ce capital que, sans compter, l'étranger, sous le coup des grands espoirs nés du Plan Dawes, a jeté sur le marché allemand,

sous forme de crédit à long et à court terme, venant surtout des Etats-Unis, d'Angleterre, de Hollande, de Suède, de Suisse, mais dont en 1930, d'autres temps étant venus, et avec eux la lassitude des prêteurs et l'effondrement de la confiance, ce même étranger réclama le remboursement[1]. Or, sans le crédit d'emprunt, il n'était plus de constructions possibles, toutes les liquidités étant absorbées par la charge d'assistance aux chômeurs.

Là encore, sans que puisse être diagnostiqué un mal, la crise de 1931 s'est appesantie lourdement. Toutefois, si l'on songe que depuis 1924, en neuf ans, plus d'un million de logements a été construit, il semble que la détresse du logement soit pour partie éteinte; au surplus, les moyens de fortune jusqu'alors dédaignés (lotissement d'anciens bâtiments militaires ou de forts désaffectés) sont employés, et le besoin absolu décroît pour des raisons d'ordre purement démographique[2]. Il n'empêche que les limites de compression souhaitable sont loin d'être atteintes et que c'est seulement assez tard, vers le milieu du printemps 1931 à peine, que le rythme des constructions s'est ralenti. Et il reste d'après les chiffres fournis à la *Journée des Villes*[3], au cours des années 1924 à 1929, que les collectivités autonomes ont investi aux fins de leur politique immobilière 26 milliards 1/2 de Reichsmark[4].

Les dépenses et le gaspillage ont été favorisés aussi par la poussée sociale, du fait des assemblées municipales, et, aussi, en une part certaine — et il faut y insister, car signaler est souvent juger, sinon condamner — pour cette raison qu'elles formaient une arme aux mains

1. Cf. ci-après, p. 329.

2. Cf. Laufenburger, *La vie économique en Allemagne*, dans la *Revue d'économie politique*, juillet-août 1932, p. 1400 et sur les effets des migrations internes, les conclusions à tirer des statistiques des naissances et de la nuptialité. V. également dans *Wirtschaftsdienst* (Hamburg), n° 31, 5 août 1932, C. Nawiaski, *Der wirkliche Wohnungsbedarf in Deutschland*, p. 1050 et s.; *ibidem*, n° 36, 9 septembre 1932, F. Burgdorfer, *Der künftige Wohnungsbedarf Deutschlands unter dem Gesichtspunkt der Bevölkerungsdynamik*, p. 1220 et s.

3. V. dans *Städte und Statistik* (supplément au *Städtetag*) n° novembre 1931, l'article : *Der Wohnungsbau in den Städten*, p. 157 et s.

4. Dont 7 environ distribués comme subventions à la construction privée (syndicats divers et en particulier caisses d'épargne immobilières, *Bausparkassen*) ou comme dotations à des collectivités publiques diverses : caisses de maladie, groupes scolaires, unions de Communes.

du particularisme. Quelle que soit la discipline administrative imposée par Berlin, à la faveur de l'absence presque totale de contrôle sur les dépenses, les dirigeants du particularisme ou de l'autonomie communale et locale, disposant de recettes dont la perception n'engageait pas leur responsabilité (on retrouve là une application ou la confirmation du grief le plus fort fait au régime de fonds commun), soutenus par le prestige de la rationalisation, ont rivalisé pour embellir, moderniser leurs cités et, pour ce, ils ont dépensé avec une prodigalité que l'Allemagne semblait ignorer ou avoir oubliée depuis Louis de Bavière. Mise à part sa répercussion budgétaire, l'œuvre technique d'architecture, et même d'art, au service du bien-être des nationaux et surtout des classes moyennes et laborieuses, tient, au vrai, du miracle. Une grande leçon d'art et d'urbanisme, sous le signe de la technique et de la rapidité, est venue à la lumière; mais elle a fourni du même pas l'exemple d'un régime financier défectueux : en une première réalisation, elle illustra les inconvénients du système des dotations impériales; au cours de la seconde, elle a révélé les abus où peut conduire l'autonomie absolue, sans contrôle, laissée aux organes communaux dans un système de financement propre où l'Empire est impuissant à rien empêcher ni retenir après avoir tout accordé[1].

1. Il est à noter que c'est le souci du bien-être et de la santé publique qui a présidé à toute cette politique immobilière. La loi sur les caisses d'épargne immobilières, sur les habitations à bon marché, le développement législatif du droit de bâtir, permettant de séparer la propriété du fonds et celle de la superficie bâtie (*Erbaurecht*), sont la preuve de cette préoccupation. Si, avec le souvenir de l'évolution en France, on peut s'étonner, malgré les jardins d'enfants, les pouponnières ou les maternités, de ne pas trouver un règlement de protection spéciale aux constructions pour familles nombreuses, il faut songer au malthusianisme quasi-officiel, au procès Else Kiente, à la lutte autour de l'article 218 *BGB*...

Section deuxième.

L'économie et le trafic.

Ce domaine est un prolongement du précédent, dans la mesure où il correspond aux préoccupations nouvelles du droit constitutionnel et à la manière de faire entrer dans les chartes récentes un certain nombre de textes portant réglementation des matières économiques. L'une des expressions et des rubriques les plus délicates à rendre, celle de *Wirtschaft und Verkehr*, le désigne dans la statistique impériale. *Wirtschaft*, le mot englobe la masse des subventions et secours divers à l'agriculture, au commerce, à l'industrie, au même titre que l'administration de ces entreprises diverses de régie; *Verkehr* : sous cette dénomination la statistique officielle range tout ce qui touche à la circulation et au trafic, depuis la voirie jusqu'à l'administration des canaux et des rivières, aux subventions aux compagnies ou sociétés de transport, à la protection du trafic aérien.

§ 1. *L'économie.*

Secours aux entreprises économiques et agraires.

Voigt[1] en donne une définition assez précise : « Les entreprises économiques de finance (*Finanzwirtschaft*) des collectivités publiques sont, pour partie, des entreprises à caractère commercial (*Erwerbswirtschaft*) fondées comme une entreprise privée, sur un échange de services... et qui, impliquant le principe de services rendus à titre onéreux comme l'entreprise privée, sont pour elles une source de profits, et, pour partie, des entreprises établies sur la base de la gratuité du service public... au titre de la *Kultur* ». Sur les larges assises de cette distinction, en négligeant les entreprises à titre onéreux, pour considérer seulement les régies qui, génératrices de bénéfices, constituent plus

1. Dans le *Handw. d. Staatsw.*, l'article « *Volkswirtschaft und Volkswirtschaftslehre*, p. 786 et s.

logiquement dans les éléments du compromis positif (répartition des moyens) que du compromis négatif (répartition des charges), et en ne s'aventurant point à fixer la limite théorique et la ligne de démarcation des activités économiques spéciales et des activités administratives propres, bref en se cantonnant au jeu et aux résultats des subventions et opérations en deniers, donnant lieu à décomptes et virements, et donc à répartition des charges entre les Pays et leurs Communes d'une part, la statistique officielle révèle qu'au cours du seul exercice 1919, ce poste, dont elle ne décompose ni n'indique les éléments, fut de 511 millions de Reichsmark en dépenses brutes, se répartissant, à peu près également, entre les trois collectivités publiques. Envisagées en leur détail, ces mêmes dépenses étaient constituées, pour les trois-quarts, de secours à l'agriculture[1], à l'accroissement du cheptel, en particulier (à l'échelon Pays) à l'amélioration du cheptel chevalin, et, pour le dernier, aux dépenses des *Siedlungsgesellschaften*, sortes de syndicats officiels pour le développement de la petite propriété rurale. Dans leur ensemble elles sont l'ultime résultat et la traduction tout ensemble de l'état économique et géographique de l'Allemagne et de la crise agraire qui sévit depuis le début du XX^e^ siècle[2].

Il serait hors du cadre de ce travail d'appuyer sur cette situation de l'économie rurale allemande; il est indispensable, pour projeter quelque lumière sur ces chiffres, d'en évoquer quelques traits, et celui-ci, qui tient les autres en suspens, que l'Allemagne est un pays de peuplement urbain, depuis le Moyen Age déjà. La population est rurale pour 1/4 à peine; les conditions peu favorables du sol ont été empirées par le statut de la propriété, demeuré à un stade fort arriéré : hors quelques plaines de Bavière du Nord, le pays de Bade et la Rhénanie, qui sont les régions

1. Sur le problème agraire, v. Dr K. Wild, *Agrarpolitik mit richtigen Zahlen*, Berlin, 1932; Dr J. Frost, *Die aktuellen Fragen der Agrarpolitik*, Munich, 1932 : de même que le rapport de G. Solmssen, dans le volume publié en 1928, par l'*Allgemeine deutsche Bankiertag*.

Cf. également dans le *Handw. d. Staatsw.*, l'article de Aereboe : *Landwirtschaft*, t. VI, p. 163 et s.

2. V. dans *Jahrbücher f. Nationalök.u. Statistik*, n^e^ janvier 1928, l'article de C. V. Dietze, *Uber ländlische Siedlung*, p. 38 et s.

riches, le sol allemand est pauvre, et le paysan est encore sous la domination féodale des grandes familles nobles possédant à elles seules le tiers de la surface agraire 772 hectares contre 1.588.000[1]; or cet état de fait n'a pas été modifié par la Révolution, et tant cette grande propriété que la sous-consommation de produits agricoles déterminée par le chômage industriel ont achevé de déclancher la crise agraire. Celle-ci est même si aiguë, particulièrement en Prusse orientale, qu'elle n'a pu être enrayée par les secours officiels aux provinces de l'Est, l'*Osthilfe*.

En dépit de la puissance des moyens mis en cause par celle-ci et des scandales qu'elle a aussi occasionnés, elle a été le terrain et la matière d'une politique agraire, dont le développement dans les provinces de l'Est est d'un haut intérêt et qui si, géographiquement, elle ne se limitait pas à la seule Prusse, fournirait un des états les plus curieux du compromis primaire, alors qu'elle n'a été que l'une des péripéties du conflit Prusse-Empire. Relevant originairement du seul ministère de l'Intérieur de Prusse, l'*Osthilfe* devint, en effet, au cours des années 1929-1930, un terrain de compétence concurrente de l'Empire et de la Prusse : dualité créatrice de plus de rivalités et de désordres que de résultats tangibles, qui faisait dire, au début de 1931, au Dr Luther : « A qui a des yeux pour voir et désire voir, le calvaire de l'*Osthilfe* apparaît une preuve inégalable et émouvante de l'urgente nécessité nationale d'une réforme financière et administrative ». L'impérialisation absolue, dans ces conditions, s'est faite, en plusieurs étapes : message impérial du 18 mars 1930, décrets-lois des 26 juillet et 26 septembre 1930, loi du 31 mars 1931[2], au moyen de tout un jeu de cautions et d'un système de répartition des charges fort compliqué entre les finances prussiennes et celles de l'Empire[3].

Des secours arbitrairement distribués là à quelques

1. V. dans *Der deutsche Volkswirt* la série d'articles : F. von Bethmann-Holweg, n° 29 août 1930 : *Problem des Ostsiedlung*, p. 539; F. Rathenau, n° 27 mars 1931 : *Die Leidensgeschichte des Osthilfe*, p. 850; C. Landauer, n° 3 avril 1931 : *Die Endform des Osthilfe*, p. 895.

2. *RGBl.*, 1re partie, p. 117.

3. V. dans *Bank-Archiv*, n° 15 septembre 1931, un article de P. Kemper, p. 261.

petits propriétaires et aussi à des hobereaux et même à quelques puissants propriétaires fonciers[1], il faudrait rapprocher les subventions et participations concédées par les collectivités publiques au commerce et à l'industrie, sous la forme de primes diverses accordées selon les plans du protectionnisme officiel, glissées assez subrepticement dans la masse des dépenses et comptabilités dans divers chapitres. L'évolution allemande dans le sens de l'économie et de la production « dirigées » officiellement a donné à cette charge une extension extrême, loin du compromis, par la multiplication des formes d'entreprises spéciales, telles les régies diverses et les monopoles ou le développement du système des *Zweckssteuer*, des recettes fiscales virées à charge d'affectation aux collectivités inférieures et dont le meilleur exemple est fourni par l'impôt sur les loyers[2].

2. *La voirie et le trafic.*

Dans le groupe de dépenses qui forment par convergence le poste « Voirie et trafic » vient, en première ligne, celle afférente à la grande et à la petite voirie[3].

A. Cette matière, fondamentalement unifiée en son but, et dominée en son principe par une survivance de la régale des voies publiques, l'idée du privilège de l'autorité et de sa souveraineté pour donner sa direction (*Wegehoheit*) à la circulation, est soumise, selon les Pays, à des réglementations fort diverses et échappant par là-même à tout essai d'unification et de comparaison. Du moins est-il possible et nécessaire d'observer que les charges y afférentes ramènent en plein cœur du compromis négatif, étant donné, d'après les données de la statistique, que le poste « Voirie et trafic » apparaît dans les comptes des Pays et des Communes pour la totalité des dépenses[4], et que celles-ci ont pour couverture les rentrées de l'un des *Zweckssteuer* ci-dessus

1. V. *Journal des Débats*, n° 29 janvier 1933, et *Le Temps*, n° 15 février 1933.

2. Cf. E. R. Huberg, *Das deutsche Reich als Wirtschaftsstaat*, Tubingen, 1931, p. 40 et s.

3. V. dans *Allgemeines statisliches Archiv*, XXII, 1932, fasc. 3, l'article de Hellmuth Wolff : *Die Strasse*, p. 364 et s.

4. Cf. dans le *Handw. der Staatsw.*, l'article de H. Schwaighofer : *Verkehrsmittel und Verkehrswege*, t. VIII, p. 562. Cf. également Popitz, *Gutachten*, p. 235 et s.

visés, l'impôt impérial sur les automobiles.

Néanmoins, en dépit de ce déguisement du procédé très net de subvention (*Staatszuschüsse*), la matière de la voirie est exclusive de la compétence impériale. S'il est vrai, en effet, du point de vue théorique et constitutionnel, qu'elle relevait, dès avant la guerre, sous l'empire de la Constitution de 1871 (art. 4) de la compétence impériale et y pourrait encore fournir matière d'après celle de Weimar (art. 7), il l'est aussi, pragmatiquement, que, faute d'exercice de ce droit réservé à l'Empire, elle a été et est demeurée de la compétence et de l'action exclusives de l'activité des Pays et des collectivités douées d'autonomie, Communes, Unions de Communes ou syndicats spéciaux[1]. La réglementation qu'elle a suscitée est, d'ailleurs, fragmentaire, sans unité, au point d'être, tantôt dissemblable à l'intérieur d'un même Pays (en Prusse chaque province a organisé un régime différent), tantôt archaïque (le régime de Saxe est encore basé sur une ordonnance du prince électeur de 1871, et en Prusse l'*Allgemeines Landrecht* s'applique encore), tantôt tout extralégale (en Bavière et au Wurtemberg) ou composite (dans le petit Etat d'Oldenbourg coexistent trois systèmes). La carence d'un droit systématisé est, dans ces conditions, d'autant plus regrettable qu'elle prive d'une base utile, celle d'une classification nette des éléments de la voirie, la répartition des dépenses correspondantes.

La bigarrure et la diversité des systèmes vont, en effet, si loin qu'il est impossible de donner une classification exacte et d'ensemble. Beaucoup de textes locaux semblent se rattacher à la vieille classification prussienne des routes de Pays, de province, de cercle, de district, d'office, à laquelle il est séant d'ajouter les routes et les chemins communaux (*Landsstrassen*, *Provinzialstrassen*, *Kreisstrassen*, *Bezirkstrassen*, *Amtsstrassen*, *Gemeindestrassen* et *-wege*). Dans l'*Allgemeines Landrecht* ces divisions correspondaient à une répartition des compétences, à l'obliga-

1. V. *Einzelschriften zur Statistik des d. Reichs*, n° 16, p. 235 et s. Rpr., sur l'entretien des voies et la transmission des obligations de charges de police en la matière, le commentaire de S. Hecht, *op. cit.*, 2e éd., 1913, p. 625.

tion d'entretien par chaque entité administrative de la voirie de son ressort; avec les années et en raison du développement de la circulation, le régime a été profondément retouché en dehors de tout souci d'unité, de telle manière que la forme même en est dissonante, et l'analyse fort difficile, et l'abstention des autorités centrales à user de leurs pouvoirs constitutionnels surprenante et fâcheuse; il y faut pourtant adapter les réalités et les contributions financières.

B. De fait, la dépense « Voirie » dans les budgets des collectivités représente, à côté de celle de l'entretien et de la construction du réseau routier ou fluvial[1], la série des secours, soit (surtout à l'échelon Pays) au trafic ferroviaire, automobile ou aérien, soit à l'administration des bâtiments qui, dans certaines législations (de Bavière par exemple), est rattachée à cette rubrique au lieu de figurer à celle de l'administration générale. Elle est, à défaut de règle uniforme et stricte, ventilée par une coutume et des usages communs que semble saisir, avec une simplification et une exactitude relatives, le schéma suivant :

a) *Les routes de Pays.* — Leurs dépenses sont, de principe, entièrement à la charge des autorités de Pays, et leur entretien confié à des agents conducteurs de travaux, dont la compétence territoriale est en général circonscrite au district, et la dépendance hiérarchique établie directement envers les services techniques des ministères locaux ou des offices décentralisés. Mais depuis la guerre, dans certains Pays, les autorités locales, dans le double souci de réaliser des économies et de satisfaire aux aspirations des organes autonomes de leur ressort, ont abandonné cette fonction à des organes inférieurs : aux provinces en Prusse, aux cercles administratifs en Anhalt et Hesse, par exemple, le budget du Pays ne demeurant intéressé aux travaux

1. Cf. *supra*, p. 226. Depuis la loi du 1er avril 1921 et le traité entre Pays du 29 juillet 1921, l'Empire s'est vu attribuer la propriété et l'administration des voies d'eau (Cf. Th. Tschucke, dans *Jahrb. des öffentl. Rechts*, 1922, p. 78 : *Das neue Wasserstrassenrecht*) ainsi que compétence exclusive en matière de police des voies navigables, à charge de récupération d'une partie des frais sur les pays. Sur les modifications récentes en la matière, V. F. A. Medicus, *Reichsverwaltung*, *loc. cit.*, p. 6 et s.

qu'aux fins et sous la forme de subventions bénévoles ou de prise en charge d'une part fixe de frais[1].

b) *Les routes de cercles, de districts et d'offices.* — Aux dépenses de construction et d'entretien concourent plusieurs ordres d'autorités (unions supérieures de Communes, *höhere Gemeindeverbände* ou *Gemeindeverbände zweiter Ordnung*) : les *Länder* d'abord, sous la forme de dotations; puis, à l'intérieur du Pays, les organes supérieurs : en Prusse les provinces, en Bavière les cercles administratifs et surtout les Unions spéciales de communes. Dans la région industrielle de la Ruhr, un syndicat spécial remplit le rôle de ces autorités : le *Siedlungsverband Ruhrkohlengebiet.*

c) *Les routes communales.* — Les Communes ont conservé à leur compétence ordinaire son champ d'action primitif, à l'égard de diverses espèces de chemins d'intérêt local, qui portent suivant les Pays les dénominations les plus diverses : chemins de communications communales (*Gemeindeverbindungswege*) en Bavière, chemins de communication (*Kommunikationswege*) en Saxe, chemins de voisinage (*Nachbarschaftsstrasse*) en Wurtemberg. Toutefois, comme beaucoup de voies secondaires présentent un intérêt capital pour le trafic général, des Unions de communes se sont formées pour participer bénévolement aux dépenses et parfois se spécialisent pour assurer de façon totale les dépenses d'entretien, ainsi les cercles locaux en Prusse et les unions de districts en Saxe; les Pays, eux-mêmes, pour des raisons identiques, fournissent souvent des subsides.

Il est à remarquer qu'en ce domaine l'inflation et la stabilisation ont eu une heureuse influence, celle d'exercer, sur la seule initiative locale, un regroupement du droit dans le sens d'une translation des charges des organes inférieurs, parce que trop faibles, sur d'autres plus riches : en Prusse, notamment, et aussi en Hesse, les provinces se sont vu dévoluer compétence sur les routes de cercles, tandis que Thuringe avait vu naître un système tout nouveau, basé

1. Il est toutefois à noter que dans le Pays de Bade les Communes sont tenues de participer aux dépenses d'entretien des routes locales. Sur ce point de vue du droit administratif, Cf. Dieckmann, *op. cit.*, p. 497 et s.

sur des syndicats administratifs *ad hoc*. Sur la presque totalité de la surface de l'Empire, les Communes, pour parer à la surélévation de la dépense, ont fait appel aux Pays, lesquels ont accoutumé de leur fournir, sous des conditions diverses, dotations et subventions.

Plus intéressante encore à relever est en ce domaine une intervention du législateur impérial — analogue à celle signalée au chapitre précédent (p. 311) — dans la loi même de compromis fiscal : les rentrées de l'impôt sur les automobiles (*die Kraftfahrzeugsteuer*)[1] tombent au fonds commun, à concurrence de 96 %, depuis l'acte de 1926, avec obligation pour les Pays de consacrer la moitié au moins de ses rentrées à l'œuvre de la voirie publique. Toute une législation s'en est suivie, quant à la sous-répartition à l'intérieur de chacun des Pays, entre les collectivités intéressées aux travaux. Cependant les rentrées sont faibles par rapport à la dépense de la voirie et toute une série de projets se sont fait jour pour remédier à la crise qui s'est déclarée en cette matière.

1. Créé par la loi du 8 avril 1922 (*RGBl.*, 1re partie, p. 396); mis en application par le décret-loi du 19 décembre 1923 (*RGBl.*, 1re partie, p. 1224), souvent modifié en son régime, la lettre de la loi date du 15 mai 1926 (*RGBl.*, 1re partie, p. 540). La clé de répartition jusqu'alors en vigueur, basée pour une moitié sur le chiffre de population et pour l'autre sur l'étendue du pays, s'était révélée imparfaite comme ne tenant aucun compte du développement du réseau routier de chaque Pays. La clé nouvelle fit jouer pour un quart le chiffre des rentrées, un autre quart la population et moitié l'étendue territoriale. De plus les Communes ont reçu le droit de lever, à dater du 1er avril 1926, une taxe additionnelle à l'impôt impérial sous condition qu'elle ne dépasse pas 25 % du principal.

Cf. ci-après, p. 355 et s.

TABLEAU ANNEXE D. I.

RÉPARTITION DE LA CHARGE « HABITATION, ÉCONOMIE ET TRAFIC »

I. Dépenses brutes (en millions de Reichsmark) :

Budgets :	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
1. Empire	401,6	404,9	369,2	507,1
2. Pays	752,0	719 5	675,7	663,6
3. Communes	2.436,3	2.433,7	2.545,3	2.047,0
4. Villes de la Hanse ...	203,7	207,8	211,5	171,6
Total	3.793,6	3.765,9	3.801,7	3.389,3

II. Dépenses nettes (en millions de Reichsmark) :

Budgets :	Ex. 1927	Ex. 1928	Ex. 1929	Ex. 1930
1. Empire	301,2	336,0	238,0	456,0
2. Pays	523,5	529,2	522,7	460,1
3. Communes	1.335,1	1.412,7	1.449,5	1.316,7
4. Villes de la Hanse ...	97,3	112,0	112,6	107,2
Total :	2.257,1	2.389,9	2.322,8	2.340,1

Chiffres officiels d'après *W. u. St.*, n° 2 décembre 1932, p. 760.
Les charges (dépenses nettes) se répartissent pour l'exercice 1931, en chiffres provisoires (*W. u. St.*, p. 760).

1. Empire	380,0
2. Pays	360,0
3. Communes	880,0
4. Villes de la Hanse	50,0

N. B. Les légères différences entre les chiffres totalisés et les totaux résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

TITRE II

LES RECETTES ET COUVERTURES

Les pages précédentes ont insisté sur l'œuvre d'assistance qui a fait toucher l'écueil aux finances des Pays et Communes, et, partant, sur les charges administratives qu'une longue tradition d'autonomie et le silence impérial ont laissées à la compétence des collectivités autonomes. Cette revue a été faite, d'ailleurs, moins en vue d'une énumération et d'une exactitude quasi-impossible à atteindre que dans le désir de faire ressortir comment, diverses, ces charges, en se massant, agrandirent le champ de la responsabilité financière des deux groupes d'organismes autonomes, et, l'ayant débordé, du fait des circonstances économiques et, pour partie aussi, de la mauvaise gestion des autorités auxquelles elles furent confiées, ont conduit l'Allemagne « aux portes de la faillite[1] ». L'énumération, telle qu'elle y est faite, doit, dans la mesure où elle situe la charge contributive de chacune des parties au règlement de finances, permettre de saisir mieux les avantages ou les dangers du compromis et du régime de fonctionnement du fonds commun, comme aussi la convenance d'en corriger les imperfections. Cette connaissance sommaire de la répartition des charges en son aspect administratif serait discipline de l'esprit à souhaiter au législateur chargé d'élaborer une loi de compromis idéale; ici, elle a figure d'une règle de logique; elle est le reflet de cette habitude, propre aux systèmes de la finance, de présenter le passif d'un bilan avant son actif, de chercher à préciser d'abord les recettes dont peuvent disposer les

1. Déclaration du chancelier von Papen, à l'agence Wolff, au lendemain de son arrivée au pouvoir, le 2 juin 1932, dans *Frankfurter Zeitung*, n° 3, juin 1932, V. dans l'*Année politique française et étrangère*, n° d'Avril 1932 l'article de P. Ravoux : *Problèmes sociaux et politiques en Allemagne*, p. 39 et s.

trustees de diverses activités pour faire face à leurs missions respectives : pas de dépenses sans couverture correspondante, point d'augmentation d'obligations et de charges sans des modifications au régime financier et des projets de recettes nécessaires au règlement.

Toutes les trésoreries connaissent le principe; l'Allemagne, dans le passé, l'avait connu, au lendemain et pour les fins du projet tendant à l'accroissement des forces militaires déposé, en avril 1913[1], par le chancelier de l'Empire. A ce moment déjà, pour la couverture du milliard qui était nécessaire, l'Empire ayant abusé du crédit, il fallait ne pas outrer la *Schuldenwirtschaft*, la gestion financière basée sur l'emprunt, et les Etats confédérés et les localités ayant de gros besoins de crédit pour l'entretien et le développement de leur domaine productif; il fallait non moins tenir compte de la pénurie des capitaux, de la tension momentanée du marché monétaire, du manque de liquidité de la situation des banques; c'est pourquoi, le système alors suivi, — et il a l'agrément théorique[2] de Wagner — fut d'une imposition extraordinaire et effective du capital (*Wehrbeitrag* et *Besitzsteuer*) assise principalement sur la fortune et, en certains cas du moins, prélevée sur elle. Les choses et les caractéristiques de l'après-guerre changeaient fort la difficulté et les données du problème, sinon son retentissement sur l'avenir des finances[3]. Certaines préoccupations apparemment ont disparu : celle notamment, inhérente à un souci de répartition incontestée des charges et de justice fiscale, que les recettes fussent organisées par les autorités mêmes votant les dépenses, et que les Etats confédérés gardassent la maîtrise d'un système de recettes leur permettant d'accomplir les fonctions laissées ou mises à leur charge; elles ont été comme retournées. Dans ces conditions, la question de couverture des dépenses corrélatives aux compétences des collectivités dans l'Allemagne de Weimar est extrêmement complexe

1. Cf. Ch. Rist, *op. cit.*, p. 28 et s.
2. V. A. Wagner *Science des finances* (traduction française), t. I, p 142.
3. V. la traduction et l'étude de la loi du 3 juillet 1913 dans H. Vouters, *La couverture financière des dépenses militaires allemandes*, Paris, 1913, (tirage à part de la *Revue de sc. et lég. fin.*).

en soi, délicate à exposer, à raison, d'abord de l'état actuel du régime fiscal, qui, après d'innombrables essais d'adaptation ou de réadaptation, ne présente plus guère d'unité, ensuite des règles mêmes de la loi de compromis, véritable *Geheimwissenschaft* (science occulte), et enfin de l'existence dans les budgets allemands, à côté des sources fiscales laissées par l'Empire à ses collectivités inférieures, d'une série de recettes extra-budgétaires, par quoi est atténuée, sinon supprimée, la clarté du système erzbergien : outre que les règles de l'unité et de la spécialité sont inconnues dans la plupart des régimes financiers locaux et communaux[1], un ensemble complexe et touffu y a été introduit par le législateur, instrument souvent inconscient des jalousies et des rivalités réciproques des collectivités publiques. Il n'est point inexact toutefois de poser d'une façon théorique et schématique que, depuis 1920 et toujours en conformité avec les principes posés à Weimar, la couverture des dépenses des collectivités autonomes en Allemagne se fait par deux voies principales, moyennant les recettes tirées du fonds commun (recettes de virements) d'une part, et, de l'autre, les recettes provenant des sources fiscales non impérialisées (impôts locaux et communaux, bénéfices des fortunes productrices). A côté d'elles, du reste, ont pris rang, tant à la faveur des crises que du rôle de soutien joué par l'Empire et accessoirement par les Pays, en vertu des articles 8 *in fine* et 127 de la Constitution[2], les modes de couverture extra-budgétaires, les ressources à caractère nettement exceptionnel, subventions et recettes sur emprunts, qui, en bonne administration, ne devraient pas se reproduire à chaque exercice, mais à qui l'évolution des finances allemandes depuis 1927 a imprimé une fixité presque égale à celle des recettes fiscales proprement dites[3].

1. Fr. Neumark, *Der Reichshaushaltplan*, p. 127 et s. Iéna 1929.
2. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I., p. 60 et 86.
3. Cf. tableau-annexe, F. 1, p. 326 et G. 1, p. 404.

TABLEAU ANNEXE F. 1.

Les moyens de couvertures (en millions de Reichsmark) :

I. A *l'Echelon Pays*	1913-14	1925-26	1926-27	1927-28	1928-29	1929-30	1930-31	1931-32
1. recettes fiscales	781,6	2.396,0	2.497,3	2.759,8	2.937,1	2.860,7	2.809,0	2.470,0
2. recettes administratives	315,2	526,8	588,0	648,0	673,6	673,6	639,2	600,0
3. bénéfices de fortune productrice	496,5	170,0	197,5	280,5	293,8	257,2	484,3	130,0
4. emprunts divers	116,7	105,1	262,1	238,3	265,5	199,6	211,0	150,0
	1.710,0	3.197,9	3.544,9	3.926,6	4.170,0	3.991,1	4.143,5	3.350,0
II. A *l'Echelon Communes.*								
1. recettes fiscales	1.502,9	3.204,2	3.584,3	4.090,6	4.396,8	4.390,0	4.333,1	3.650,0
2. recettes administratives	641,8	1.088,5	1.150,2	1.135,8	1.236.5	1.331,2	1.341,4	1.330,0
3. bénéfices de fortune productive	279,0	412,1	643,5	572,2	659,1	665,9	865,9	790,0
4. emprunts divers ...	340,2	360,6	941,0	1.299,9	1.226,0	1.301,8	745,7	390,0
	2.763,9	5.065,3	6.319,0	7.098,5	7.518,4	7.689,0	7.286,1	6.160,0

D'après *W. u. St.* 1932 n. 24 et les *Stat. Jahrbücher für das d. Reich* 1913, 1926, 1927, 1928.

N. B. les légères différences entre les chiffres partiels totalisés et les totaux résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

CHAPITRE PREMIER

LE FONDS COMMUN ET LES VIREMENT

Section première.

Le fonds commun.

Au premier rang des voies et moyens normaux, dont, depuis Erzberger, disposent les Pays, d'une part, et les Communes et unions de Communes, d'autre part, figurent les virements impériaux sur fonds commun[1].

De leur critérium et de leur essor, ou plus exactement de leur place dans le système politique et financier nouveau de l'Allemagne, ce qui était utile a été dit ci-dessus, et il n'est plus question que de les considérer, ici, du point de vue de la technique. Or, basés sur les lois de compromis, mais n'ayant pas abouti, depuis 1927, en dépit de modifications plus nombreuses encore, à trouver leur statut d'équilibre, les virements impériaux (*die Ueberweisungen*) sont des moyens réguliers de couverture à la disposition des autorités inférieures, extrêmement abondants, en raison de la richesse substantielle du « fonds commun ». Par nature, ils se rapprochent de la fraction de telles ou telles de ces impositions que l'Etat français abandonne aux groupements locaux[2] et qui est, suivant des bases diverses, répar-

1. Cf. Fr. Neumark, *op. cit.*, p. 46 et s., 173 et s. et 241 et s.

2. La pratique des « Fonds communs » a trouvé dans le régime fiscal français, à suite de la décentralisation administrative, de fréquentes applications, les départements et les communes y recevant, outre le droit à la perception de centimes additionnels « une partie de certains impôts perçus au compte de l'Etat, abandonnée aux collectivités locales » (Cf. L. Béquet, *Répertoire du droit administratif*, t. VI, *Communes*, p. 237; J. Lorand, *La loi du 13 août 1926 et les ressources d'impôts des budgets locaux*, thèse, Paris, 1930, p. 34 et s.). Pour différents du régime allemand qu'ils soient par leur

tie entre eux; la terminologie pourtant n'est pas la même : au lieu que « fonds commun » est l'expression française, les lois de compromis et les auteurs allemands ne parlent jamais que de « système de virements » (*Ueberweisungensystem*). Au demeurant, des deux côtés de la frontière, ils partagent cette fortune d'éveiller une critique aux chefs assez serrés[1].

essence et composition fonctionnant surtout à propos des impôts indirects, et sans être élevés à des rôles aussi importants, les fonds communs français (tantôt généraux, tantôt spéciaux, v. E. Allix et M. Lecerclé, *Les contributions indirectes*, t. II, p. 249 et s.) présentent un certain nombre d'analogies, dont, en particulier, le régime des bases de répartition, où l'on retrouve sauf le vocable, des « clés de répartition » parfaitement semblables à celles du régime allemand. Elles font, en effet, jouer les facteurs de consommation locale et le chiffre de la population des départements ou communes intéressés (cf. lois des 22 février 1918 et 28 décembre 1928 sur le régime des boissons et alcools) v. E. Allix, *Traité...*, p. 814; Allix-Lecerclé, *op. cit.*, t. I, p. 335 et t. II, p. 433 :

Les fonds communs généraux, c'est-à-dire ceux dont les existences sont réparties entre tous les départements ou toutes les communes sont les plus anciens, ce sont :

a) *Le F. C. des amendes*, réparti à charge d'affectation (1 /6 à la couverture des frais de poursuites tombés en non-valeur, 2 /6 au service des enfants trouvés, 2 /3 aux pauvres de la commune, art. 11 de l'Instruction de finances du 20 sept. 1875); v. *Répertoire* Ed. Fuzier-Herman, Supplément V, Paris, 1926, p. 53, n° 1394 et s.

b) *Le F. C. des cultes*, tel que l'a créé l'article 41 de la loi de séparation du 9 décembre 1905, v. R. Lainville, *Qu'est-ce que le budget communal ?* Paris, 1933, p. 48.

c) *Le F. C. des boissons*, le plus connu de tous, dont les rentrées sont réparties annuellement entre les communes (lois des 30 juin 1916, 22 février 1918 et 27 décembre 1927 § 38), dont l'initiative remonte au projet Ribot n° 1241 (Chambre des Députés) du 28 août 1915 : v. J. Morand, *loc. cit.*, p. 38 et s.

d) *Le F. C. du chiffre d'affaires*, institué par l'article 62 de la loi du 25 juin 1925 et dont la formule de répartition tient compte de trois éléments : le chiffre de la population et, pour le surplus, le montant total du revenu net imposable des propriétés bâties et non bâties, et les charges fiscales par tête d'habitants. V. E. Allix, *op. cit.*, p. 1000.

e) *Le F. C. des automobiles*, créé par la loi du 25 juin 1920 (mod. par les art. 35 de la loi du 31 juillet 1920 et 25 de la loi du 22 mars 1924). Comme dans le régime allemand ses versements (attribués aux seuls départements, à l'exclusion des communes) sont frappés d'affectation, destinés qu'ils sont à l'entretien des routes départementales.

Les fonds communs spéciaux, dont les distributions atteignent seulement un petit nombre de communes sont : le fonds commun de l'impôt sur la délivrance des cartes d'identité aux étrangers (loi du 25 mars 1927, art. 90), le fonds commun de la redevance des concessionnaires de distributions d'électricité (loi du 16 octobre 1919, art. 9), le fonds commun des redevances des mines (loi du 8 avril 1910), v. E. Allix et Lecerclé, *L'impôt sur le revenu*, *op. cit.*, t. I, p. 442.

1. Cf. Allix, *op. cit.*, p. 1017 et 1049. Cpr. également Fr. Koltermann, *op. cit.*, p. 52 et s., et surtout J. Popitz ; *Die staatsrechtlichen Grundlagen des*

A. La suppression, au préjudice des groupements décentralisés et des collectivités autonomes, de toute liberté en matière de finances lui est imputée. Le reproche est d'importance là où les groupements, devenus des « pensionnés » de l'Etat, paient leur accession au fonds commun d'une part de leur liberté de choisir et limiter leurs ressources; il est, en Allemagne, plus grave, eu égard à la tradition historique, à celle des libertés locales et de l'autonomie administrative à la faveur desquelles Pays et Communes, depuis le Moyen Age, eurent l'habitude de jouer, ici et là, un rôle capital jusqu'à la réforme financière de 1920. Il n'est plus besoin d'y insister après ce qui a été dit dans la première partie de ce travail de la lutte autour du compromis : l'hégémonie universelle du Reich créée, inspirée de l'idée classique quant au choix des recettes que les charges infligées à une population par diverses autorités ne doivent point avoir de conséquences paralysantes du développement de l'économie nationale, et laissée intacte par la réforme de 1925, serait profonde de sens et lourde d'effets dans un Pays où direction législative, conduite des affaires sociales et administration seraient centralisées; mais ce cas n'a jamais été et, malgré les efforts du cabinet von Papen, ne semble pas devoir être de sitôt celui de l'Allemagne : presque sans exception, dans l'Allemagne contemporaine, les partisans les plus déterminés de l' « unité du Reich » ne le sont guère moins d'une forte organisation locale autonome en matière administrative. L'œuvre d'Erzberger doit être retouchée : les historiens lui reconnaissent le grand mérite d'avoir acquis et ramené le vote des impôts directs au Reich dont, sous le régime d'avant-guerre, en invoquant Bismarck et Miquel, ils prétendirent souvent qu'il était « le convive des Etats confédérés... mendiant vivant d'aumônes »; mais ils lui laissent, s'ils ne lui reprochent, son erreur d'avoir lié étroitement trop les Pays à l'esprit et à la lettre de ses dispositions, sans leur laisser la possi-

öffentlichen Finanzwesens unter besonder Berücksichtigung des Finanzausgleichs zwischen Reich und Ländern, Berlin, 1929, p. 14 et s.

V. sur les critiques soulevées en France par la mise en jeu des fonds communs : E. Allix et M. Lecerclé, *op. cit.*, t. II, p. 441 et surtout le *Rapport public annuel de la Cour des comptes pour* 1925, p. 110 et s.

bilité d'initiatives suffisantes et en les assujettissant peut-être à une sorte de communalisation contraire aux idées germaniques.

B. La difficulté de la répartition, quelle que soit la base adoptée, importance de la population ou, s'il s'agit de l'attribution d'un pourcentage sur un impôt de consommation, de la quotité de cette consommation, est un autre inconvénient toujours relevé ; or, elle devait, en Allemagne même, susciter des luttes âpres et violentes. Le Pays manque d'homogénéité au point géographique et économique ; la population y est de densité fort différente, l'industrie également, de telle sorte que la résistance fiscale de la population (*die Steuerkraft der Bevölkerung*) est localement très inégale ; et voici que le facteur humain, le processus démographique correspondant au développement économique de l'Allemagne, a compliqué les choses et, par suite, la formule du compromis. Encore que le progrès du machinisme et de la rationalisation ait fortement tendu à remplacer le matériel humain par la mécanique, l'industrie allemande, en ses deux centres principaux de Silésie et du bassin Ruhr-Rhin, a cherché ou opéré la concentration d'une main-d'œuvre considérable ; celle-ci, du fait de la difficulté du logement, du développement aussi des cités-jardins, habite dans la plupart des cas assez loin de l'usine sur le territoire d'une autre commune[1], celle d'habitation (*Wohnsitzgemeinde*), à ce titre responsable ou superintendante vis-à-vis de ses domiciliés des chefs et des prestations du service public, police, voirie, assistance, écoles, habitations, sans que pour autant, ils lui paient vraiment l'impôt : la plus grosse part d'impositions payées par eux est, en effet, représentée par l'impôt sur les traitements et salaires (*die Lohnsteuer*) qui, depuis la loi sur l'impôt général du revenu du 29 mars 1920, article 86, et la loi spéciale du 21 juillet 1920[2], est retenu directement par l'employeur

1. Cette notation conserve sa valeur pour la masse des petits fonctionnaires, des employés de commerce, des salariés divers qui habitent les *Siedlungen* des faubourgs extérieurs des grands centres.

2. V. *RGBl.*, 1re partie, p. 1463, complétée par les lois des 21 juillet 1921 et 19 décembre 1925 (*RGBl.*, 1re partie, p. 469).

Rpr. P. H. Weimar, *Die Entstehung der deutschen Lohnsteuer als Entsprechungsform zur modernen Kapitalwirtschaft*, Bonn, 1930, p. 41 et s.

sur le salaire brut, au même titre que les contributions aux assurances sociales, et va de ce fait dans la caisse, soit de la commune d'occupation (*Beschäftigungsgemeinde*), celle sur le territoire de laquelle le contribuable est employé, soit plus exactement, de la commune d'assujettissement, où l'entreprise (respectivement le patron) a son principal établissement (*Wohnsitz des Arbeitsnehmers*).

Pareil état de fait devait pratiquement inquiéter le législateur du compromis tant primaire que secondaire[1]; il l'a conduit, après quelques années d'études et d'expériences, à rejeter le mode de répartition ou des rentrées locales, qui avait été prévu par les articles 18 et 42 de la loi du 20 mars 1920[2] : le système était, à l'excès, générateur d'injustice envers les Communes de forte population, où les charges sociales sont très élevées par contraste avec la faiblesse de rentrées fiscales, telle que la détermine la modicité des revenus de la population ouvrière échappant, par cette relative indigence, aux taxes et impositions communales. Dès lors et tout ensemble, pour répondre aux réclamations et aspirations générales et remédier aux inconvénients techniques révélés, touchant la répartition du fonds commun tant entre les Pays et les Communes qu'entre l'Empire et les Pays, au cours des deux premières années de fonctionnement du système erzbergien, le législateur impérial en vint à concevoir, en 1922 et surtout en 1925, une base nouvelle de répartition, un *Forensalprinzip*, consistant à établir la part de chacune des communes, commune d'habitation ou commune d'assujettissement, par ventilation

1. Le cas intéresse le compromis primaire, lorsque l'impôt sur le revenu d'un contribuable habitant un Pays *A* est payé à son centre d'occupation situé dans le Pays *B.*, ou qu'il est dû sur le revenu de propriétés (cas fréquent avec la grande propriété allemande) situées dans d'autres pays *C*, *D*, *E* ou *F*; le compromis secondaire, lorsque les sources de revenus d'un même contribuable sont payables ou saisies par les fiscs de communes différentes, mais à l'intérieur d'un même Pays. Cf. Fr. Koltermann, *op. cit.*, p. 64 et s.

Ce conflit peut se produire à propos de presque tous les impôts v. en particulier pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, p. 353.

2. *Art.* 18 : « Le droit que les Pays peuvent faire valoir sur leur part d'impôt est fonction de ce même chiffre de rentrées locales, lequel est également la mesure des participations aux ristournes faites aux Communes par les Pays ».

Art. 42 : « Le montant total (de la part aux rentrées sur l'impôt du chiffre d'affaires) est partagé entre les Pays, d'après le chiffre de leur population. A cet effet les données du dernier recensement font loi ».

des rentrées des fiscs locaux. C'est donc pour l'établissement d'un compromis plus équitable dans la répartition des charges, d'un *Lastenausgleich*, que la difficulté de trouver une base idéale de répartition a conduit ou, pour mieux dire, ramené, au prix d'étranges complications, à des clés de répartition (*Verteilungsschlüssel*) que connaissait l'ancien système fiscal et qui se retrouvent dorénavant à chaque pas dans l'énumération des sortes de virements sur fonds commun[1].

C. Le gaspillage est une conséquence réputée fatale au jeu du fonds commun, sur quelque principe que la répartition s'effectue, en ce que, s'il fournit par hasard à certaines localités des quotes-parts inférieures à leurs besoins financiers, il en dote d'autres de ressources dont elles auraient pu se passer. En vérité, les lois de compromis, par une *clause* devenue de style, ou plus exactement par l'insertion de diverses clauses de *garantie*, ont cherché à le prévenir. Il n'empêchait que les autorités chargées à l'échelon Pays et Communes de préparer les budgets devaient, à se saisir des virements, trouver quelques embarras, faute d'en pouvoir estimer assez exactement le montant parce que destinés à s'effectuer chaque mois et dépendants de la somme des rentrées; d'où, pour parer à cette ignorance, leur accoutumance à enchâsser dans leurs prévisions budgétaires des clauses de risque très élevées, au point qu'elles se traduisent après virement encaissé par des plus-values, et donc par des disponibilités souvent considérables; et de là encore, par le déclanchement des répercussions, la généralisation de pratiques fâcheuses, de dépenses inutiles, de désordres passagers, de gaspillages constants : la politique particulariste, qui est l'une des caractéristiques de l'Allemagne, a été longtemps entretenue par cet état de choses. Ce résultat avait été diagnostiqué avec une acuité rare, tout à fait distinctive de ses rapports, par sir Gilbert Parker : « A chaque règlement provisoire, écrit-il dans celui du 21 mai 1930, page 117, les Etats et Communes s'unissent généralement pour exercer la plus grande pression possible en vue d'obtenir du Reich

1. Sur cette même difficulté dans le régime fiscal français, V. E. Allix, *op. cit.*, p. 1020, et E. Allix et M. Lecercle, *op. cit.*, t. II, p. 439 et s.

des reversements plus considérables, comme si le Gouvernement du Reich était une collectivité extérieure dépendant de quelque autre groupe de contribuables. Il en résulte que la situation est maintenant plus confuse que jamais. » Elle a été plutôt empirée, ne fût-ce que par le fait, durant plusieurs années[1], de dépassement des reversements impériaux sur les rentrées des impôts de virement; les mauvaises rentrées fiscales de l'avant-dernier exercice n'ont guère apporté qu'un palliatif à un danger qui demeure et laisse toute sa valeur au vœu, formulé en 1924, par les experts du Plan Dawes, à savoir que « le sentiment de son propre intérêt conduise le Gouvernement du Reich à conclure avec les Etats de prudents arrangements ».

Le procès a été fait trop de fois de la variabilité et de l'instabilité des virements, pour y revenir encore après les arguments de Schacht, Braun, Gilbert Parker ou de Marcé. Les défauts techniques, les vices sont patents d'un système où l'autorité qui dépense n'est, ni celle qui ordonne, ni celle qui poursuit la perception. Là est vraiment le mal caché, le *Kernübel*, de toute une machinerie qui n'a guère comme excuse ou explication que d'être ou plutôt d'avoir été conçue dans un esprit de conciliation, Erzberger et ses conseils ayant été amenés à imaginer et promouvoir une compensation pour les Etats spoliés de leurs droits de législation et de jouissance directe et les Communes dépouillées de l'abondance de revenus jusqu'alors procurée par les taxes additionnelles. Avec le temps et l'habitude des collectivités autonomes de transférer à la charge de l'Empire l'accroissement incessant de leurs dépenses, l'abus est apparu comme un vice rédhibitoire du système; mais encore faut-il, en cette matière aussi, faire l'effort d'objectivité recommandé avec sa parfaite conscience des choses politico-juridiques allemandes par M. R. Carré de Malberg, et

1. Cf. quant aux sommes reçues par le fonds commun en excédent des prévisions des projets de budgets, le tableau annexe F. 3, *infra* p. 406 qui permet de rapprocher les prévisions des projets de budgets et les virements effectifs. Rpr. les rapports de l'Agent général des paiements de réparations, 22 décembre 1928, p. 67; 1er juillet 1929, p. 55; 21 mai 1930, p. 121. Ces « bonnes aubaines » n'ont fait qu'encourager Pays et Communes à d'inutiles dépenses.

2. Cf. annexe 1 au rapport de l'Agent général..., 21 mai 1930, p. 381.

se défendre d'un jugement *a priori*, donc très répandu, qui fait peser toute la responsabilité des excès sur les Pays ou surtout sur les Communes, encore que ceux-ci et celles-là, au lendemain de la guerre et de la stabilisation, à l'aide d'appoints réguliers et fort importants, aient dépensé à l'excès, sans raison, et se soient ainsi donné, du fait de leur folle prodigalité, un rôle peu avantageux aux yeux de l'observateur.

D. L'adaptation imparfaite à la vie locale et aux services rendus aux contribuables par l'organisation provinciale ou communale des impôts destinés à alimenter le fonds commun et, par lui, les budgets locaux est peut-être le pire des griefs contre le régime des virements. Il touche, en effet, au cœur même du sujet, à la valeur systématique, économique et juridique du fonds commun, lorsque les organes locaux ne sont pas des entités de même hiérarchie et grandeur, mais constituent, comme en Allemagne, deux groupes absolument divers, Pays d'une part, et Communes d'autre part. La complication qui naît de cet état de fait est extrême.

a) La réforme Erzberger fut incontestablement une grande œuvre, dont la survie à de multiples, passionnants et redoutables événements a démontré, sinon la perfection, du moins l'équivalence en valeur à beaucoup d'autres objets. Toutefois, la ruine d'ordre financier qu'elle a consacrée de l'autonomie des Communes, quelle que dût être la vertu compensatrice des virements, a causé et entretenu chez celles-ci une blessure d'amour-propre, profonde, envenimée par leurs difficultés d'administration et surtout par leur dépendance à l'égard des Pays, la charge de l'administration active leur demeurant entière, tandis qu'au compromis figuraient seuls les Pays. Erzberger, frappé de ce que la délimitation de compétence était statutairement bien moins nette entre les Pays et les Communes que celle fixée à Weimar entre l'Empire et les Pays, avait entendu pour ramener les choses au point, laisser aux gouvernements locaux le soin de régler la sous-répartition avec leurs Communes. A ce régime la loi du 21 mars 1920 apporta une rectification par la prévision, avant tout essai d'application, du devoir pour les Pays d'assurer à leurs collectivités

inférieures des ristournes suffisantes, qui leur permissent « de remplir convenablement les charges administratives dans les divers domaines à elles confiés ». Certains Pays, dès l'abord, sur la base des lois d'application par lesquelles ils avaient réglé le compromis secondaire avec les Communes et Unions de communes (provinces, etc.) reversèrent avec équité; d'aucuns s'efforcèrent à ristourner le moins possible; partout ce fut le régime de la fantaisie, un désordre lamentable, augmenté bien vite par l'inflation. Aussi ce fut l'un des buts et mérites de la législation d'exception de 1923-1924 que de remettre de l'ordre en ce domaine : avec une grande habileté l'Empire s'attacha à le réadapter dans le sens d'une garantie plus grande et de plus en plus nette, de la vie communale; du fait de ces remaniements par touches successives, en dix années de fonctionnement, le système a pris sa figure actuelle, qui est, à coup sûr, lointaine de celle qu'avaient entrevue Erzberger et Hugo Preuss.

b) Le législateur impérial, conscient des débordements occasionnés par la mécanique mal réglée à la base du fonds commun, et des dangers en résultant pour l'économie nationale toute entière, sous couleur de donner effet aux doléances exprimées tant au Conseil d'Empire que dans les conférences inter-ministérielles et la presse par les représentants de l'autonomie communale, a apporté une lente série de modifications judicieuses au régime matériel du compromis.

Tout d'abord, à la faveur de la réorganisation et de la rationalisation administrative et économique, qui marque la rentrée de l'Allemagne dans le cercle des nations à monnaie stable, le Reich se déchargea au profit des collectivités subordonnées de plusieurs compétences dans l'ordre de l'enseignement, de la police et de l'assistance qu'il avait passagèrement assumées et qui étaient en soi pour détourner de leurs vrais obligés ou supports le cours des dépenses ordinaires. Pays et Communes se trouvèrent investis de cette responsabilité (*Verantwörtlichkeit*) qu'ils avaient si longtemps réclamée; et par là-même ils sont dorénavant assez pauvres de revenus, presque gênés, contraints à beaucoup de sagesse comptable pour faire face à leur situation nouvelle. Ce fut la première étape de la réforme fin 1923. début 1924) limitée au seul aspect de la répartition des

charges. Pour être utilement complétée, l'œuvre devait, si possible, sans nouvel accroissement de la complication du système fiscal, aménager une protection efficace des Communes contre une politique égoïste des Pays, que le surcroît de rôles et d'activités amènerait à vouloir retenir le plus et ristourner le moins. L'Empire, que le caractère et la tradition propre du compromis empêchait, à peine de soulever l'opinion et s'aliéner le Reichsrat, de régler directement la part des Communes, s'efforça d'y aboutir indirectement par un double moyen : l'un consistait, s'agissant du fonctionnement même du fonds commun, à entourer le rôle actif du législateur local d'un réseau de restrictions de plus en plus étroit, quant aux modalités de la sous-répartition aux Communes et aux garanties dues à celles-ci, l'autre, dans la matière des impôts propres aux collectivités locales et communales, était de limiter le droit d'usage des Pays, sans porter atteinte à leur compétence par une réglementation aussi stricte que possible. Une dernière étape, qui est la négation même et serait la ruine du fonds commun, a été à peine amorcée; son objectif est de régler directement par voie impériale, sans passer par l'intermédiaire des Pays, le droit sur toutes les rentrées.

La pluralité des lois de compromis, par où s'est réalisé le deuxième mouvement, tandis que se succédaient les cabinets et les partis au pouvoir, fait saillir une continuité, en ce qui semble avoir été primitivement l'idée du chancelier Marx, dans l'œuvre politique et législative des ministres successifs aux finances de l'Empire. Il y a, d'une part, une forte défiguration du régime des virements tel que l'avait bâti la réforme Erzberger, et, d'autre part, en même temps qu'un rejet des détails et des modalités d'application, la survie et l'amplification de l'idée chère au détracteur d'Hilferding, du « pouvoir éminent de l'Empire » en toutes matières de finances.

Une décade y a suffi, et il n'est plus que de chercher à dégager cette évolution du statut du fonds commun ou plus exactement des statuts, de leur comparaison et de leur opposition interne propre à chacun de ses éléments, en s'attachant, non aux détails et aux discussions dont le fonctionnement du régime, mais en dressant une sorte de

catalogue de ses éléments corrélatif à celui dressé ci-dessus pour les charges.

E. Un dernier facteur, quoique d'effet indirect, est intervenu pour discréditer le fonds commun, tenant à ce que le caractère de fixité des sources fiscales (cela même que Stourm appelait la solidité de l'impôt) n'a pas échappé aux effets érosifs de la crise : l'aménagement même de l'impôt et son élasticité faisaient, de façon générale, par principe et plus ou moins étroitement, sa productivité fonction de la conjoncture[1], au même temps où, de façon particulière et comme le faisait remarquer Hilferding, lors de la présentation au Reichstag du projet de la loi de finances de 1929[2], l'adaptation erzbergienne du régime fiscal avait rendu, tant pour le passif que pour l'actif, le budget allemand « beaucoup plus sensible à la conjoncture que les états d'avant-guerre ».

En ce qui concerne les recettes, cette sensibilité, dont les effets négatifs ne firent que croître en portée depuis 1919 pour se traduire en des moins-values de plus en plus importantes[3], est venue, par symétrie avec son autre face, en matière de dépenses, telle qu'elle a été ici-même signalée à plusieurs reprises et en particulier quant aux charges sociales, se combiner pour accroître la-gêne et les soucis des diverses autorités publiques[4]. Laissant de côté, parce que se rattachant aux principes directeurs de l'économie privée plutôt qu'à ceux de l'économie publique[5], ce que peut être la « sensibilité conjoncturelle » des couvertures accessoires (profits des domaines et des entreprises) pour n'envisager que celle des recettes purement fiscales, il est intéressant de noter que le phénomène varie suivant les types d'impôts, de façon souvent fort nette, mais souvent aussi délicate à déceler[6].

1. V. Fr. Neumark, *Konjunktur und Steuern*, Bonn, 1930, p. 9 et s.
2. *Stenogr. Berichte des d. Reichstages*, 55. session, 14 mars 1929, p. 1404*c*.
3. V. articles déjà cités de Fr. Neumark, dans *Wirtschaftskurve*, 1931, II, p. 159 et 1932, IV, p. 326 et s.
4. V. tableau annexe F. 2, *infra*, p. 361.
5. V. J. Soudek, *Die sozialen Auswirkungen der Konjunkturschwankungen*, Bonn, 1929, p. 65 et s.
6. V. Fr. Neumark, *Konj. u. Steuern*, p. 41 et s. Cpr. P. Leroy-Beaulieu, *Tr. de la sc. des fin.*, t. II, p 308. V. également O. von Mering, *Neuere Untersuchungen über öffentliche Einnahmen und Konjunktur* dans *Finanzarchiv*, 1932, fasc. I, p. 274 et s.

a) S'agissant des impôts directs, et plus spécialement de l'impôt sur le revenu, le grand nombre des facteurs de détermination de l'assiette de l'imposition rendent le phénomène moins net qu'ailleurs : de fait, la multiplicité des chefs de contribution destinée par principe à s'adapter, de la façon la plus étroite possible, aux fluctuations de la fortune assure aux rentrées, en même temps qu'une productivité maximum, une fixité relative. La pratique de l'impôt basé sur les chiffres de l'exercice précédent, la lenteur avec laquelle réagissent et baissent les salaires en période de crise, la stabilité relative, elle aussi, des revenus et loyers ou fermages, sont, entre autres, autant de facteurs dans le sens de la constance de l'impôt direct, qu'il frappe le revenu des personnes physiques ou morales, la fortune mobilière ou immobilière, d'autant plus que, dans la dernière éventualité, la base de l'imposition est demandée au cadastre et son insensibilité complète face aux mouvements cycliques.

b) Beaucoup moins rigide que l'impôt direct, l'impôt indirect, adapté étroitement à la circulation de certains biens ou à la consommation de certaines marchandises, est, au point de vue de la justice fiscale, moins équitable, mais, surtout pour ce qui est de la productivité, beaucoup plus sensible à tous les mouvements cycliques. Rendant bien mieux que l'impôt direct dans la période de prospérité[1], où les valeurs commerciales suivent, mieux que les revenus, les traitements, les loyers ou les salaires, la conjoncture, et où son propre produit s'accroît plus rapidement que le développement de la fortune publique saisie par l'impôt direct, l'impôt indirect, pendant la période de dépression faiblit en rendement, à moins de brusque adaptation des taux et de retouches constantes[3], plus faciles à faire admettre sur le tarif d'un impôt de quotité que sur l'augmentation de son contingent.

1. V. J. Caillaux, *Les impôts en France*, Paris, 1911, t. I, préface, p. XCVII et s.

2. V. E. Allix et M. Lecerclé, *L'impôt sur le revenu*, Paris, 1926, t. I, p. 30, 24 et s. Rpr. B. Földes, *Finanzwissenschaft*, Iéna, 1927, p. 349 et s.

3. C'est ce qui peut, pour une part, expliquer l'importance considérable prise pendant la période de l'inflation par l'impôt sur le chiffre d'affaires.

C'est à la matérialité de cette constatation d'un phénomène cyclique que se heurtent depuis 1929 les budgets des Pays et des Communes, alimentés qu'ils sont, pour la plus grosse part, par les virements sur fonds commun et, à travers elle, que se dégage l'un des vices les plus graves du régime de compromis tel qu'il fonctionne actuellement en Allemagne[1].

1. V. dans *Finanzarchiv*, t. XCVIII (1931) l'article de Th. von Pistorius, *Die Entwicklung der Reichsfinanzen und das deutsche Wirtschafts- und Finanzelend*, p. 1 et suiv., et plus spécialement p. 63 et suiv.

Section deuxième.

Les éléments du fonds commun.

Le statut général du compromis et donc du fonds commun est, à l'heure présente, celui qu'établit la loi du 27 avril 1926[1], prorogée par autre loi d'Empire du 9 avril 1927[2], sous réserve des modifications opérées par la loi de finances du 29 avril 1929 et de la série des décrets-lois des 5 juin, 26 août, 6 octobre et 8 décembre 1931, 14 juin 1932[3].

§ 1. *Les virements sur les rentrées de l'impôt sur le revenu et sur le revenu des sociétés.*

L'impôt sur le revenu, en sa double forme, assujettissant les personnes physiques (*die Reichseinkommensteuer*[4]),

1. *RGBl.*, 1re partie, p. 203.

2. *RGBl.*, 1re partie, p. 91. V. le tableau des « Quotes » actuellement encore en vigueur, *supra*, p. 147.

3. *RGBl.*, 1re partie, p. 91. En cette forme la loi de compromis se présente comme un texte fort long (soixante-trois articles) difficile à connaître et manier à raison d'une quantité de modifications de détail y introduites. Elle n'a, au surplus, que caractère de loi-cadre (*Rahmengesetz*) attendu qu'elle a fait l'objet dans chacun des Pays de l'Empire de lois locales d'application (*Ausführungsgesetz*).

4. Cet *impôt sur le revenu* apparut en Prusse en 1891, lors de la réforme von Miquel, comme un succédané, calqué sur l'ancien impôt de classe, la capitation graduée qui datait de 1820 et 1851. Tel que l'avait refondu Miquel, il frappait tous les revenus supérieurs à 900 Mark. Erzberger en retoucha les conditions; mais, l'inflation ayant rendu caduques les prescriptions de la loi du 29 mars 1920, il fut réorganisé, après la stabilisation, par la loi du 10 août 1925 (*RGBl.*, 1re partie, p. 189), et devint un impôt unique, général, progressif, destiné à saisir à la base tous les revenus des personnes physiques, supérieurs à 1.300 Reichsmark. Son statut a fait l'objet de toute une série de modifications : lois des 22 décembre 1927 (*RGBl.*, 1re partie, p. 290), 29 juin 1929 (*RGBl.*, 1re partie, p. 123) et décret-loi 1er décembre 1930 (*RGBl.*, 1re partie, p. 517).

Il faut ici, à son sujet, retenir au moins deux choses :

a) Un des caractères propres de la législation de 1920 avait été de supprimer le ci-devant droit des Communes à lever, à leur profit, des taxes additionnelles au principal d'Etat, (car l'impôt était alors essentiellement impôt de Pays. L'échéance du rétablissement souvent promis fut toujours repoussée; en dernier lieu l'ordonnance du 1er décembre 1930 en annonça la mise en pratique au 1er avril 1932 (Cf. *supra*, p. 157). Rien de réel n'a été fait en suite ou en outre de ces promesses; pourtant le droit aux taxes additionnelles a été matière des réclamations et de l'agitation communales pendant dix ans. Il est vrai, pour subvenir à l'accroissement des charges impériales, en particulier du chef de l'assistance aux sans-travail, depuis le décret-loi du

et les personnes morales (*die Körperschaftsteuer*) est dans les Etats fédéraux et les Communes, par le droit à des taxes additionnelles, la source principale d'alimentation (*die Hauptquelle*) du fonds commun : un simple coup d'œil sur les statistiques relève que son appoint représente 2/3 des rentrées totales.

A. Pour atténuer quelque peu les inconvénients ci-dessus exposés, afin d'entourer le statut des virements de garanties et de précautions, et spécialement d'assurer une relative stabilité, les lois de compromis ont adopté un triple procédé :

a) D'abord l'habitude, depuis la réorganisation consécutive à la stabilisation, d'insérer en chaque acte de compromis une clause, devenue de style, garantissant au fonds commun (c'est à-dire aux Pays et aux Communes) un minimum pour servir de base à la répartition des virements. Ce procédé, dit du « seuil de garantie », mis pour la première fois en œuvre par la loi du 20 mars 1920 pour les

26 juillet 1930 (*RGBl.*, 1re partie, p. 311), un certain nombre de taxes additionnelles (*Zuschläge*) au principal, sont levées d'ailleurs au profit du seul Empire, ce sont, outre les retenues sur salaires des fonctionnaires (*Reichshilfe*), les taxes additionnelles au revenu supérieur à 8.000 Reichsmark, à celui des membres de conseil d'administration, des célibataires; —; depuis le décret du 1er décembre 1930, en marge de ces taxes additionnelles, et toutefois en sus d'elles : la taxe civique (*Bürgersteuer*) véritable taxe communale, mais réglée par la voie impériale et laissée au contrôle des Pays qui en fixent le taux (*Landessatz*) tandis que les Communes possèdent un droit curieux de surtaxe. (Cf. dans la *Revue de l'Université de Lyon*, 1932, un article de Fr. Neumark, *Finances allemandes et crise économique*, p. 111) ; enfin, depuis le décret-loi du 5 juin 1931 (*RGBl.*, 1re partie, p. 279) l'impôt de crise (*Krisensteuer*) à lever au profit exclusif de l'Empire pendant les exercices 1931 et 1932 (*RGBl.*, 1re partie, p. 273) et qui a été depuis remplacé par le sacrifice pour l'aide aux sans-travail (*die Abgabe zur Arbeitslosenhilfe*) : Cf. *supra*, p. 184.

b) L'impôt sur le revenu se double d'un impôt spécial (*die Körperschaftsteuer*) spécial aux personnes morales, et datant de la réforme Erzberger. La crainte des doubles impositions et même des triples impositions, étant donné la fréquence en Allemagne des « participations consortiales », n'a pas, en l'espèce, sorti effet; elle a cependant toujours servi d'argument dans les discussions d'assujettissement : notamment en 1913, l'objection est que, le cours des actions faisant partie des fortunes privées imposables, exprime bien la valeur intrinsèque de la fortune des sociétés, et qu'il y a lieu pour un système démocratique de les exempter surtout des taux d'impôt les plus élevés, parce qu'une grande partie des actions figure dans les petites fortunes.

Cf., au sujet de cet impôt, H. Laufenburger *L'impôt sur le revenu et les sociétés commerciales*, Strasbourg, 1926 p. 70 et s.; dans le *Handkommentar der Reichssteuergesetze*, livre III, L. Mirre, *Das Körperschaftsteuergesetz*, Stuttgart, 1927 et surtout Fr. Ungethüm, *Die Beteiligung der Länder und Gemeinden an die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer*, 1926-28, 2 vol.

rentrées de l'impôt sur le chiffre d'affaires, fit aussitôt éprouver aux Pays et Communes le grand avantage de bases fixes au lieu d'estimations dans la couverture des budgets. L'habitude devint, du fait de leurs intrigues et nonobstant la désastreuse répercussion de la garantie sur les finances impériales[1], loi commune. Toujours est-il que les théoriciens l'avaient entrevue, préconisée, comme un palliatif aux dangers d'un régime de virements et au concours de plusieurs collectivités à des sources communes de recettes; et ils avaient conçu, recommandé deux types de seuil[2] : celui de la garantie en *chiffres absolus*, définie *in abstracto* ci-dessus, fixée à un minimum de x millions, admise (v. *infra*, p. 354) pour les virements au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires; et celui de la garantie en *chiffres relatifs*, assurant aux créanciers des ristournes, au lieu d'une somme minima fixe, un pourcentage établi sur les rentrées d'un exercice donné, tel qu'en l'article 35 de la loi de compromis[3].

C'est du premier type que fit emploi le célèbre décret-loi du 14 février 1924[4], portant règlement du compromis de 1925, lequel garantit pour les exercices 1925-26 et 1927-28 un minimum (englobant, il est vrai, les rentrées tant de l'impôt sur le revenu des sociétés et groupements que de l'impôt sur le chiffre d'affaires) de 2 milliards 100 Reichsmark. Dans la loi du 9 avril 1929 figure aussi une clause de garantie, avec un seuil porté à 2,6 milliards[5]; mais déjà

1. Cf. *supra*, p. 139.
Voir Fr. Neumark, *loc. cit.*, p. 156.

2. Cf. l'article déjà cité de K. Bräuer, dans le *Handw. d. Staatsw.* t. VIII, p. 369.

3. Rpr. sur cette clause (art. 33 dans le texte primitif) *supra*, p. 75 et s. Le libellé de l'article est le suivant :

Art. 35 : « Dans le cas où la part d'un Pays, calculée d'après l'effectif des têtes de sa population, ressort au cours d'un exercice, d'une moyenne inférieure de plus de 20 % à celle de la somme globale touchée par les Pays et calculée d'après les têtes de la population totale, la part de ce Pays doit, après coup, jusqu'à ce qu'elle atteigne ce seuil de 20 % et sans que la somme reçue à ce titre puisse dépasser 1 /5 de la part primitivement reçue par ce Pays, être complétée au moyen des sommes restant à l'Empire au titre de l'impôt sur le revenu (en ses deux formes), les virements préalablement opérés. »

Le pourcentage d'un cinquième fixé comme limite maximum a été introduit par le décret-loi du 1er décembre 1930 (5e partie, art. 3 § 9, art. 10 § 5) en remplacement du pourcentage d'un tiers en vigueur depuis la loi du 9 avril 1927.

4. Cf. *supra*, p. 104 et 108 et s.

5. Rpr. à ce sujet le *Rapport de l'agent général des paiements de réparations*, du 21 mai 1930, p. 118 et s.

était venu le terme de la pratique dite des garanties. La crise avait fait fléchir les rentrées; la garantie se révélait trop coûteuse pour les finances impériales; le décret-loi du 1er décembre 1930 la supprima catégoriquement, au même temps que l'Empire prévoyait l'encaissement des diverses taxes additionnelles établies; non pour le fonds commun, mais pour le bien de ses propres caisses. L'ensemble de ces retouches portait certainement atteinte au principe fondamental; son but avait été d'éviter les modifications éventuelles de la quote de participation aux deux principaux impôts attribués depuis 1926 aux Pays et Communes; la mesure, pour efficace qu'elle eût pu être, fut écartée, de peur de complications avec les Pays[1].

b) En deuxième lieu l'artifice et l'institution, dans un souci de justice économique, dès 1922, par le législateur impérial, administrateur et comptable du fonds commun, d'une clé de répartition spéciale (*Verteilungsschlüssel*) pour chacune des sources, afin de proportionner dorénavant, et mieux que dans les premières années, les virements à la réalité des besoins et de la richesse de chacun des participants. Le ministre des Finances impériales, premier ordonnateur du fonds commun, la devait annuellement fixer, en fonction de chaque sorte de virements. S'agissant des virements sur les deux impôts du revenu, toute une série d'ordonnances et de circulaires se rapporte au jeu fort délicat à calculer d'une clé commune : il semble être le mieux traduit en disant que la base en est fournie par les rentrées de l'exercice en cours (*Istaufkommen*) et les données du rôle (*Steuersoll*) tel qu'il doit être levé pendant l'exercice suivant, le chiffre ainsi obtenu étant destiné à permettre les établissements de comptes et de budgets, et constituant la *clé provisoire*. En cours d'exercice s'y superpose une *clé définitive*, déterminée d'après les plus ou moins-values éventuelles, sur la base des comptes

1. La manière opposée est surtout celle du compromis tel qu'il fonctionne en Autriche depuis la Constitution du 1er octobre 1920 : V. R. Pfander, *Der Finanzausgleich in Oesterreich*, Vienne, 1931, p. 20 et s.; dans les *Finanzwissenschaftliche und Volkswirtschaftliche Studien*, Iéna, 1928, cahier 13, Dr O. Wittschieben, *Das österreichische Besteuerungssystem*, p. 2 et 12 et s.; V. également A. Tibal, *loc. cit.*, p. 76 et s.; Cf. article 10, alinéa 1, de la Constitution autrichienne du 1er octobre 1920 (Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 296.)

Rechnungsanteil) fournis par chacune des Communes d'un Pays x, pour servir de *clé locale*[1]. Depuis 1923, onze clés ont servi au travail de répartition, dont cinq provisoires et six définitives[2].

Que l'artifice de cette clé soit fort réel, et son institution assez compliquée, il en faut convenir; du moins il reste que grâce à elle la répartition des rentrées se fait entre les Pays de façon assez équitable, proportionnée à la capacité fiscale de chacun et à la part contributive apportée par lui au fonds commun.

c) Enfin la réserve, pour remédier aux insuffisances et disparités de toute clé locale, d'une indemnité et moyenne impériale. Etant donnée la non-homogénéité économique des divers Pays, et attendu que les virements posent moins une question d'égalité devant les ressources qu'ils n'impliquent une voie de soutien et de protection impériale, l'article 35 de la loi de compromis fixa qu'au cas où, calculée d'après la population du Pays, l'incidence des virements effectifs serait inférieure de plus de x %[3] à la moyenne dégagée pour tout l'Empire, les Pays défavorisés auraient droit, sur le solde demeurant au fonds commun et théoriquement constitutif de la part impériale, à une indemnité, jusqu'à ce que soit atteinte cette moyenne générale.

B. Tels que le mécanisme en vient d'être rapporté et systématisé, d'après la série des textes provisoires, à défaut d'une réglementation unifiée, retardée ou irréalisable, les virements sur les impôts du revenu peuvent être considérés comme la ressource principale du fonds commun. La place

1. Voir les prescriptions des lois de compromis au sujet de cette clé : lois du 23 juin 1923 § 47; 10 août 1925 § 10; 9 avril 1928 § 5; décret-loi du 1er décembre 1930, 5e partie § 7.

2. Cf. tableau annexe F. 4, *infra*, p. 363.

3. Cf. *supra*, p. 341. Sous le régime originel de la loi de 1925, le pourcentage était fixé à 20 %; le développement pris par ce privilège ayant fait apparaître un danger, tout au moins une charge excessive pour le trésor impérial, la règle fut modifiée à plusieurs reprises : ainsi, à dater de l'exercice 1927-28, le droit des Pays fut limité par la prévision que les sommes à toucher en vertu de l'article 35 ne devraient, en aucun cas, dépasser 25 % de la part reçue à titre normal; ce qui revenait à poser qu'un Pays ne pourrait recevoir une quotité supérieure à 100 % (75 + 25). L'ordonnance du 1er décembre 1930 réduisit encore ce pourcentage à un cinquième.

Dans la réalité des choses, cet article 35 a profité surtout aux petits Pays et à la Bavière, pays de population et économie agricole prépondérantes. Sur la traduction, en chiffres officiels, du principe, v. le tableau annexe F. 5, *infra*, p. 365.

capitale ainsi occupée par les ristournes sur les rentrées de l'impôt sur le revenu découle assez directement et naturellement des avantages généraux de cet impôt, qu'il lui faille appliquer la vieille qualification d'impôt direct, abandonnée de plus en plus aux manuels des écoles ou aux vieux programmes des partis politiques, ou la dénomination de *Besitzsteuer*, devenue plus en faveur, peut-être parce que plus vague, équivoque et susceptible d'interprétations diverses. Il n'empêche que l'absence d'un statut légal fixe au sujet des virements sur l'impôt du revenu est regrettable d'un double point de vue : parce que (la remarque vaut, au surplus, pour l'ensemble du système, mais l'importance des rentrées des impôts sur le revenu la rend particulièrement saisissable), elle ouvre le champ à tous les empiétements de l'Empire, et parce qu'elle perpétue l'équivoque, sur laquelle repose le régime depuis sa création, touchant le droit communal aux centimes additionnels.

a) Des empiétements, l'Empire en a commis (laissées de côté les interventions législatives de 1925 et 1927) dans et par les décrets-lois au cours des dernières années : la création de plusieurs taxes de superposition, l'introduction de l'impôt de crise et, en suite du sacrifice à la détresse des chômeurs, la généralisation d'une pratique d'acomptes (*Vorrauszahlungen*), et même, sous un certain rapport, l'abandon de la garantie des seuils assumée par l'Empire sur les rentrées de l'impôt n'ont simplifié ni le système fiscal général, ni le statut particulier du fonds commun. Peut-être n'eût-il été, ce serait en tout cas là la meilleure excuse du législateur impérial face à la confusion présente, qu'un contre-coup de la crise économique, une figure de la législation extraordinaire (*das Krisenrecht*), un signe de l'état de détresse (*der Notstand*), un effet des causes qui ont agi sur le régime fiscal et financier allemand depuis 1930[1].

1. Rpr., au titre de justification de cette vue de l'esprit, une affirmation identique dans un excellent article où Fr. Neumark (art. déjà cité *Bank-Archiv*, n° 1er juin 1930, p. 340 et s.), donnée du point de vue de la situation générale des finances allemandes : « Depuis 1930, y est-il écrit, l'économie publique est de plus en plus sous le signe lourd de la crise générale, et l'évolution contemporaine conduit vraiment à cette politique du cours forcé des événements (*Die Zwangsläufigkeit*), que l'on a précédemment évoquée, de façon par trop légère, pour justifier la politique financière suivie. Et c'est à tel point que les efforts les plus probement faits à l'heure actuelle pour réali-

A coup sûr, les principes et les idées générales que l'observation découvre à la base de l'organisation du fonds commun ont subi l'action de la maxime allemande du droit d'Empire passant droit de pays, et en un sens absolument opposé à celui de l'ancien brocard français : « Donner et retenir ne vaut ».

b) Du droit des Communes à lever des *taxes additionnelles*, la question est ancienne[1], au centre ou au principe même du problème et des débats du compromis. Soulevée dès le lendemain de la loi du 30 mars 1920[2], elle n'a cessé d'être agitée et de rebondir à propos de l'équivoque déjà signalée : le paragraphe 30 de la loi autorisait les Communes à taxer la part de revenu de leurs habitants échappant au fisc impérial et à son emprise limitée au surplus de 10.000 Reichsmark de revenu. C'était là une habilitation des Communes à taxer accessoirement les moyens d'existence minima (*die Zuschlagsbesteuerung des Existenzminimum* : les organes inférieurs n'en firent aucun usage; le paragraphe 20 de la loi du 24 mars 1921[3] l'aborgea, et, par la suite, malgré la campagne menée par la *Journée des Villes* d'une part et par les ministres des Pays, d'autre part, lors de la Conférence de Wurtzbourg, la loi de compromis du 23 juin 1923 n'en dit mot[4], non plus que le décret-loi du 14 février 1924. Les compromis provisoires de 1925 et

ser des économies ne parviennent même plus à empêcher le resserrement toujours plus étroit des moyens de couverture. Et quand bien même arriverait-on à réaliser sur le terrain fiscal les réformes prévues par les décrets-lois et souhaitées par tous et chacun, le système fiscal allemand contemporain ne pourrait plus se présenter que comme un conglomérat, sans aucun droit à se prévaloir du titre honorifique de système ».

1. Cf. sur sa base historique, *supra*, p. 91. La question a fait naître une littérature abondante : elle est bien posée en des raccourcis fort clairs, dans l'ouvrage de Fr. Koltermann, déjà cité, p. 41 et s.; un article de Julius Weill dans le *Bankarchiv*, 1929, n° 8, intitulé : *Das Problem des Zuschlages zur Einkommensteuer*, et la monographie d'O. Mulert, *Kommunalfinanzen und Reichssteuerreform*, Berlin, 1925, p. 41 et s.

2. Cf. *supra*, p. 85 et s. V. *Städte, Staat, Wirtschaft, op. cit.*, p. 70; v. dans les *Sozialistische Monatshefte*, n° 18 février 1924, l'article d'Hugo Lindemann, *Die Finanznot der Kommunen, ihre Ursachen und ihre Beseitigung*, p. 95 et s.

3. Cf. *supra*, p. 85 et 88 s. *RGBl.*, 1re partie, p. 313.

4. Dépassant les idées d'Erzberger et opérant l'abaissement des communes, l'article 2 de cette loi fut ainsi libellé : « ... la levée des taxes additionnelles par les pays ou les communes (unions de communes) sur le principal des impôts d'Empire n'est admise qu'en cas d'habilitation par un texte législatif impérial. »

1927, au contraire, firent réapparaître le mirage des taxes additionnelles communales; une date fut annoncée pour l'entrée en jouissance de ce droit, sans cesse reportée, et fixée en dernier lieu par le décret-loi du 1er octobre 1930, au 1er avril 1932. A cette date, le *Zuschlagsrecht* disparaissait dans la brume de la crise; il n'est pas aventureux d'affirmer qu'il n'est pas mort, mais rebondira à la première occasion, soutenu avec d'autant plus de violence et de passion que l'équivoque aura bercé plus longtemps le désir communal. Cependant il a été, au-dessus du terrain historique subtilement disputé, défendu à la *Journée des Villes*, combattu au nom de l'Empire, tantôt pour des motifs temporaires et eu égard aux circonstances, tantôt de façon absolue et pour des raisons de doctrine.

Le grand argument des défenseurs des taxes additionnelles était de les présenter comme un frein à la prodigalité des Communes, le développement du pouvoir devant entraîner un sentiment de responsabilité et, pour autant, de mesure : c'était l'argument de la *Selbstverwaltung* liée à la *Selbstverantwortung*[1]. La débâcle des finances à la suite du chômage l'a vidé de sens, privé de toute valeur pratique; pourtant l'époque où il fut le plus fort soutenu est celle des années de prospérité, qui ont été celles mêmes des grandes dilapidations communales. Aussi certains ont-ils cherché un terrain plus stable et se sont-ils appliqués à présenter le droit des taxes additionnelles (*Zuschlag*) comme un moyen très souple d'adaptation fiscale aux mains des autorités communales, une voie pour les adoucissements aux impôts réels et indirects (principalement à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux), dont la charge handicape lourdement la prospérité économique en réduisant la quantité de capital productif : c'est l'idée que fit sienne la loi de compromis de 1927 (en son article 7), permettant surtout une répartition plus équitable de l'impôt communal, lequel ne frappait par définition qu'une ou deux classes de la société communale, celle des propriétés foncières et celle des commerçants (argument de la *sozialste Besteuerung*)[2].

1. V. *Handb. d. Finanzw.*, t. II, p. 361 et s.
2. V. Fr. Koltermann, *op. cit.*, p. 50 et s.

Face à ces positions, qui ne sont point sans intérêt et recèlent une parcelle de vérité, le groupe gouvernemental des adversaires se divisait comme en deux courants : les uns[1] intransigeants en leur résistance au système des taxes additionnelles; les autres[2], eclectiques ou opportunistes, en admettant la formule, mais en contestant, de par les difficultés politiques et techniques, la mise en application, étant donné qu'il n'en conçoivent le jeu que sous des conditions de contrôle étroit (qui constituent l'écueil, l'étendue de l'Empire et le manque d'homogénéité de ses éléments ne laissant place ni occasion à une réglementation d'ensemble, même si le principe passait hors de discussion), et, d'autre part, à condition que la superposition de la taxe au principal ne fasse pas l'imposition écrasante pour le contribuable et par là nuisible au développement de l'économie générale.

Mentalité complexe, faisant sa part à l'histoire et déterminée aussi par le sens de l'actualité, fort curieuse à reconstituer sous l'angle des idées et de leur évolution depuis les concepts et les réformes de von Miquel.

Dans l'organisation prussienne d'avant la guerre, sous le régime des lois fiscales de 1891, alors que les Communes avaient effectivement le *Zuschlagsrecht* sur l'impôt du revenu (à cette époque impôt de Pays), ces taxes additionnelles étaient calculées sur un principal d'imposition qui, en 1913, ne dépassait pas 5 % de revenu et montait au maximum, avec les taxes communales, à 13 %, au lieu qu'en 1930 l'impôt principal frappe de 25 à 30 % du revenu; d'autre part, leur statut était étroitement lié au point de vue politique, au point d'être le fruit d'un vote de classes : von Miquel avait songé à une relation (*eine Bindung*) entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les bénéfices

1. O. Mulert, *Kommunalfinanzen*, *op. cit.*, p. 49; Hôpker-Aschoff, dans la revue *Kommunale Rundschau*, 1924, n° 19, p. 220 et s.; le manifeste de la *Journée des Villes*, intitulé : *Stadte, Staat, Wirtschaft*, Berlin 1926, p. 70 et s.; W. Lotz : *Der Finanzausgleich und Bayern*, Berlin, 1927, p. 28 et s.

2. J. Popitz, dans le *Hand. d. Finanzw.*, article *Finanzausgleich*, t. II, p. 371 et s.; t. III, p. 1016 et s., plus divers autres passages déjà cités; W. Markull, *op. cit.*, p. 119 et s.; W. Gerloff : *Schriftenreihe des deutschen Stadtetages*, fasc. 5.

industriels et commerciaux[1], à un fonctionnement du premier, entendu comme impôt sur les salaires (*Lohnsteuer*[2]), avec les allures d'une sauvegarde des classes laborieuses et pauvres contre les malversations possibles des classes riches assujetties au second, toute élévation du taux de l'impôt du revenu devant entraîner automatiquement un accroissement parallèle du taux de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. A l'heure actuelle les points de vue sont renversés, les situations au rebours, les objectifs certains depuis 1919, sous un aspect inverse : la tendance est, en effet, d'éviter que les masses populaires, très anti-capitalistes d'orientation, détentrices de la majorité dans les assemblées politiques communales, n'imposent à l'excès les classes riches et n'abaissent la limite d'exemption des revenus assujettis à l'impôt[3]; or, le législateur impérial a atteint ce premier résultat en s'assurant à soi-même l'impôt du revenu; le rétablissement du droit à taxes additionnelles pourrait être, dès lors et « dès l'abord, une condamnation à un échec[4] ». Un retour à l'idée de relation est advenu, il est vrai; mais il fut en sens inverse de celui qui avait triomphé dans l'organisation von Miquel; c'est celui qui est écrit dans la loi de compromis de 1927, dont l'article 8, paragraphe 2, établit un étalon fixe entre impôt sur le revenu et impôts réels[5].

1. Cf. une application directe de l'idée de von Miquel, de la relation entre les taxes additionnelles, levées par les Communes, et les impôts réels, dans les articles 54 à 57 de la *Kommunalabgabengesetz* du 14 février 1893 prévoyant que les Communes devraient d'abord se couvrir avec le produit des impôts réels ou indirects avant de chercher, pour solder leurs budgets, la couverture des dépenses dans les taxes additionnelles, lesquelles étaient maintenues, d'ailleurs, dans les limites d'un pourcentage étroitement fixé par rapport au principal.

Cf. dans le *Hand. d. Finanzw.*, t. II, l'article Popitz déjà cité, p. 361, et celui de H. Taschenacher, intitulé *Einkommensteuer* déjà cité aussi, p. 65 et s.; du même auteur dans le *Wörl. der Volkswirtschaft*, t. I, l'article de Ad. Lampes : *Einkommensteuer*, p. 606.

2. Sur l'impôt sur les salaires, qui forme l'un des chefs de rentrées les plus importants de l'impôt général sur le revenu, V. P. H. Weimar, *op. cit.*, p. 41 et s.

3. Cf. article 4 § 3 du projet de loi de compromis de 1925, *Drucksachen des d. Reichtages*, n° 802, p. 2; également Fr. Koltermann, *op. cit.*, p. 598 et s.

4. A. Hensel, *Finanzausgleich*, *op. cit.*, p. 79 et s.; du même auteur, *Steuerrecht*, déjà cité, p. 29.

5. Cf. *supra*, p. 137. Le libellé de l'article est le suivant :

« § 2. Les impôts peuvent être mesurés d'après les signes extérieurs de la fortune, du revenu, de la rentabilité ou l'étendue, soit de la fortune foncière,

C. En définitive, le droit communal aux taxes additionnelles à l'impôt impérial sur le revenu demeure à l'état d'équivoque[1]; de fortes raisons poussent à son rejet[2]. Sur le terrain législatif, le litige n'est point tranché : c'est une défaillance qui contraste avec l'empressement de l'opinion publique à se saisir de la question, qui n'est en soi qu'un tout petit aspect du *Ring* formé par les problèmes du compromis mais est devenue en fait comme le centre de

soit de la rentabilité de l'entreprise, compte étant tenu du degré de son degrès de développement économique. Les gouvernements locaux sont chargés de la réglementation de détail touchant la détermination des signes extérieurs. Au cas où les Communes (Unions de communes) tirent de la législation locale le droit de régler leurs impôts par des ordonnances spéciales, les gouvernements des Pays sont tenus de maintenir une limite supérieure à cette activité. Celles-ci sont fixées une fois pour toutes, soit par pourcentage d'incidence par rapport aux impôts faisant l'objet d'une réglementation locale distincte, soit par rapport aux indices fixés dans les ordonnances spéciales. Au cas où, pour une raison d'activité spéciale, une Commune doit faire face à des charges spéciales, elle pourra violer ce seuil, après autorisation spéciale des organes locaux supérieurs. Le seuil maximum fixé doit tenir compte des charges que l'activité économique de ces Communes fait naître, de même que du degré de rentabilité économique de ces entreprises. »

1. Cf. H. Brüning, *Steuervereintlichung und endgültiger Finanzausgleich*, dans *Der Reichsstädtebund*, 1928, n° 24, p. 422.

2. Popitz a pris à cet égard une position nette, critique, habile, dans son discours déjà mentionné au *Reichsverband der deutschen Industrie* : «... Je me tourne d'abord vers la première négation, celle des taxes additionnelles aux deux impôts impériaux sur le revenu comme source principale de recettes communales). Les taxes additionnelles sont inadmissibles. Je considère comme un devoir de conscience d'exprimer ce dont je suis persuadé, si pénible qu'il puisse m'être de m'élever contre un point du programme gouvernemental... (qui veut) dans l'avenir — et l'échéance du 1er avril 1932 a été avancée — rendre aux Communes le droit de lever des taxes additionnelles, lesquelles n'apporteront aucune amélioration à leur situation... Elles sont injustes, car elles apportent justement le moins à celles des villes qui ont les plus lourdes charges ; elles mettront en danger la faculté de concurrence des industries allemandes, car c'est précisément dans les centres industriels de l'ouest et de la Silésie qu'elles seront les plus lourdes. Du point de vue de la politique sociale, elles sont inadmissibles, car c'est justement dans les communes de population ouvrière qu'elles seront le plus tendues. Elles sont destructrices de l'autonomie administrative dans les communes ouvrières, et particulièrement aussi dans les petites communes ou les communes rurales... Enfin l'extension de l'autonomie financière à l'impôt sur le revenu recèle le danger d'un accroissement nouveau de la charge fiscale au delà des limites actuelles, et ce surtout dans les communes où la force vive de résistance à l'impôt est faible ou moyenne. Que si l'on veut à ce danger chercher un frein dans l'établissement d'un seuil maximum (à ne pas dépasser par des taxes additionnelles, toute l'histoire perd sa valeur. Enfin, et en dernier lieu, quelle que soit la maîtrise législative du ministère impérial des finances... je voudrais bien savoir qui arrivera à surmonter toutes les difficultés techniques ! Je ne connais pour ma part aucun projet qui soit particulièrement réalisable... Les taxes additionnelles sont matériellement inconciliables avec la réglementation actuelle de l'impôt sur le revenu. »

gravité de toute la lutte menée, au sujet de leurs finances, par les collectivités subordonnées contre l'Empire.

Cependant le principe de la réforme Erzberger est demeuré intact : l'impôt sur le revenu, sous ses deux formes, a gardé son caractère d'impôt impérial; la série des modifications apportées par les décrets-lois de 1930 et 1931 n'a porté atteinte qu'aux modalités de l'impôt considéré comme impôt de virements; elle a limité sans doute et entaillé même assez fortement les modalités de son fonctionnement, mais respecté en son intégralité le caractère spécifique du *Reichseinkommensteuer*.

§ 2. *Les virements sur les rentrées de l'impôt sur le chiffre d'affaires.*

Dans le jeu du compromis et le fonctionnement du fonds commun, les virements correspondant aux rentrées de l'impôt sur le chiffre d'affaires (*die Umsatzsteuer*[1]) ont une importance toute spéciale due aussi bien à leur rendement, qui les met au deuxième plan après ceux effectués au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et morales, qu'au rôle de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans le système fiscal allemand.

A. En tant qu'impôt impérial, il est l'aîné de l'impôt sur le revenu. C'est en juin 1916 que, devant le besoin de disponibilités, d'argent frais, occasionné par la guerre, tandis que les rentrées des taxes accrues sur le tabac, le timbre impérial et des divers frais surélevés de douanes et de postes se révélaient insuffisantes, le Reichstag se décida

1. L'impôt sur le chiffre d'affaires, dont le calcul repose sur le principe de l'*Ueberwälzung* ou incidence (Cf. A. Hensel, *Steuerrecht*, *op. cit.*, p. 106 et s.) représente l'un des piliers du régime fiscal germanique. Le développement de la législation qui le concerne depuis 1918, avec une période de basses eaux de 1918 à 1923, de crue de 1923-24 à 1926 (pendant la dernière période de l'inflation, il fut la seule source fiscale qui rendit encore et alors il soutint toutes les finances) et une plus récente reprise, est représentatif des luttes qui n'ont cessé d'entourer sa perception. Voir tableau annexe F. 4.

Cf. pour tout ce qui touche à cet impôt, l'excellent ouvrage de J. Popitz (qui fut, d'ailleurs, en son temps, le rapporteur de la loi) : *Kommentar zum Umsatzsteuergesetz*, 3 vol. Berlin, 1928-31, et surtout les chapitres d'introduction, qui contiennent une remarquable étude de l'impôt en général, de ses caractères et de son rôle. Cf. également *Handkom. d. Reichssteuergesetze*, *op. cit.*, livre VI, R. J. Kloss, *Das Umsatzsteuergesetz*. Rpr. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, n° mai 1931, p. 63 et s.

à introduire, au lieu de *Quittungssteuer* préconisé[1] par le sous-secrétaire d'Etat au trésor Helfferich, une taxe de timbre sur le chiffre d'affaires (*die Warenumsatzstempelabgabe*) par la loi du 26 juillet 1916. C'est le germe de l'impôt sur le chiffre d'affaires, dont la figure d'impôt proprement impérial avait déjà été ébauchée tant au cours des travaux préparatoires[2] que dans les dispositions de la loi. Alors, l'Empire ne possédait point d'administration propre des finances; et, partant, le caractère impérial, quel qu'il fût, demeurait assez précaire : en effet, sous le régime de la loi de 1919, l'impôt était levé, tantôt par les fiscs locaux, tantôt par ceux des Communes, et l'habitude s'était introduite d'intéresser ces autorités aux rentrées; la part perdue de la sorte pour l'Empire était alors de 10 %. Quand l'impôt du timbre fut remplacé par l'impôt régulier sur le chiffre d'affaires, dans la loi du 26 juin 1918, la part d'intérêt des Communes et des Pays fut encore accrue : 20 %[3]. Lorsqu'enfin avec Erzberger fut créée l'administration impériale et réglé le compromis primitif, se posa la question de la participation sur bases nouvelles, et même celle de la survie d'un droit de concours des Pays et des Communes aux rentrées de l'impôt; certains proposèrent de réserver l'impôt à l'Empire, et tel était le désir gouvernemental; la crainte d'indisposer les Pays, peut-être aussi l'opposition rencontrée au Reichsrat, fit adopter une solution moyenne : l'impôt demeura impérial (loi du 24 décembre 1919[4]) mais un dédommagement fut laissé aux collectivités internes sous la forme d'un virement au fonds commun, de 15 % des rentrées. Les articles 41 et 43 de la loi du 30 mars 1920 sont, de ce chef, assez curieux, par

1. Ce n'était point une proposition originale, mais la reprise d'un ancien projet, inspiré par le fonctionnement des lois américaines des 30 juin 1862, 3 mars 1863 et 30 juin 1864 portant réglementation d'une taxe similaire, qui avait déjà été repoussé par le Reichstag en 1869, 1893 et 1906.

Cf. dans le *Handw. d. Staatsw.*, l'article de K. T. von Eheberg, intitulé : *Finanzen*, t. IV, p. 83.

2. *Stenogr. Berichte des d. Reichstages*, 1918, p. 6061-66 : V. également Ch. Rist, *op. cit.*, p. 124.

3. Cf. article 36 de la loi et J. Popitz, *loc. cit.*, 2e éd., 1921, p. 1125.

4. *RGBl.*, 1re partie, p. 57. Cf. le très curieux exposé des motifs de cette loi (*Druchsachen der Nationalversammlung* 1919, n° 696) et la partie historique de l'article de J. Popitz : *Umsatzsteuer*, dans le *Handw. d. Staatsw.*, t. VIII, p. 380 et s.

l'introduction qu'ils inaugurèrent d'une clause stricte de spécialité des virements sur les rentrées de l'*Umsatzsteuer*, sous forme d'un minimum de 5 % à ristourner obligatoirement par les Pays à leurs Communes[1].

Cette nouveauté, destinée à prendre une importance par la suite considérable dans la matière générale du compromis, était en la circonstance une reprise de l'idée du dédommagement (*die Entschädigung*) dû aux Communes, en dehors de toute idée de compromis, celui-ci n'étant considéré encore à cette époque que comme un acte intéressant seulement l'Empire et les Pays[2]. Ainsi, l'impôt sur le chiffre d'affaires est devenu impôt de virement, impôt de fonds commun. La même idée de répartition secondaire des charges, de dédommagement spécial aux Communes, prit corps dans la loi du 23 juin 1923 (art. 38 à 44), où l'élévation de 25 % de la quote-part du fonds commun fit porter à 15 % le droit des Communes; toutefois, ultérieurement, sur la demande expresse des Pays, cet avantage disparut, et dans l'article 5 du paragraphe 5 du décret-loi du 14 février 1924, qui rajusta l'alimentation du fonds commun (20 %), il n'est plus trace d'une obligation de ristourne d'un tantième fixe aux Communes. Dès lors ces dernières furent laissées au bon vouloir des Pays. L'évolution qui avait conduit du droit à dédommagement à l'établissement, par voie impériale, d'un compromis secondaire méritait d'être mise ou remise en lumière, car elle correspond à une phase toute spéciale dans l'étude des rapports financiers internes de la République allemande.

B. Sur un autre terrain l'impôt sur le chiffre d'affaires a tenu également un rôle de précurseur, à propos des garanties (second aspect du *Lastenausgleich*) dont l'usage a débuté avec celui des virements provoqués par les rentrées de l'*Umsatzsteuer* : à côté de la garantie générale (*die Gesamtgarantie*) assumée par l'Empire, pour assurer au fonds commun, au titre des rentrées sur les impôts sur le

1. Au cas où les opérations de l'assiette (*das Veranlagungsgeschäft*) seraient assurées par les Communes, l'article 22 de loi prévoyait que celles-ci auraient droit à 4 % en plus.

2. Cf. W. Markull, *Kommentar*, déjà cité, p. 313 et s.

revenu et le chiffre d'affaires et pour les deux exercices 1925-26 et 1927-28, des virements à concurrence d'un minimum de 2,1 milliards de Reichsmark, le décret-loi du 14 février 1924 (art. 5 § 39) avait ajouté cette seconde que les virements spéciaux au titre de l'*Umsatzsteuer* seraient calculés sur une masse fictive de 1.500 millions de Reichsmark aux minimum. Cette sûreté,connue sous le nom de garantie de l'impôt sur le chiffre d'affaires (*die Umsatzsteuergarantie*) est théoriquement l'un des exemples les plus purs de « garantie d'un seuil en chiffres absolus » (*Garantie einer Untergrenze in absoluten Zahlen*[1]). Pratiquement, elle a été très onéreuse au fisc impérial, obligé par elle à décaisser 36 millions 8 de Reichsmark de l'exercice 1925-26, et 187,3 pour l'exercice suivant. Il est de fait qu'un jeu comptable, subtil et compliqué[2], permit au Trésor impérial, les rentrées fiscales ayant largement dépassé le seuil de la garantie générale, de réduire les ristournes dues au titre de la garantie spéciale à une simple passation d'écritures; il n'empêche que la seule grandeur des chiffres cités ci-dessus suffit à expliquer que la garantie ait été, sans plus, passée sous silence dans les travaux préparatoires de la loi de compromis du 9 avril 927.

C. Une singularité, enfin, de la réglementation fondamentale du compromis primaire n'a pas moins contribué à donner à l'impôt du chiffre d'affaires son caractère de régulateur ou, selon l'expression employée un jour au Conseil d'Empire, de cobaye, de sujet d'expérience, de *Versuchskaninchen*. Elle date du premier essai de répartition sur clé artificielle tenté, à son occasion, par la législation consécutive à la stabilisation. Alors que l'article 18 de la loi sur les impôts locaux du 20 mars 1920[3] avait assigné aux virements faits de ce chef au fonds commun et au titre spécial des impôts sur le revenu, pour base de répartition entre les Pays, la somme des rentrées locales (*nach dem örtlichen Aufkommen*), celle fixée aux virements au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires fut le chiffre de

1. Cf. *supra*, p. 110.
2. Cf. *Einzelschriften zur Statistik des deutschen Reichs*, n° 16, *loc. cit.*, p. 291 et s.
3. *RGBl.*, 1re partie, p. 406 (art. 18) et 411 (art. 42); Cf. *supra*, p. 330.

la population (*die Bevölkerungszahl*). Une idée économique explique apparemment l'anomalie, le traitement différentiel : l'impôt sur le chiffre d'affaires entrant dans le calcul général des prix, comme élément des frais généraux dans le cadre de toute entreprise, est en dernier lieu supporté par chaque consommateur et, de ce fait, devait, en bonne justice, donner lieu à des virements eu égard à ces consommateurs et en considération de l'incidence suprême. De nombreuses critiques s'attaquèrent au régime, jusqu'à la mise en application, le 1er octobre 1925, de la loi du 10 août précédent, qui, portant modification au régime du compromis et élevant la quote à 35 %, essayait la répartition « en tenant compte pour 1/3 des rentrées locales et 2/3 du chiffre de population ». Ce panachage des deux méthodes procédait du dessein de suppléer au moins pour une part à l'impossibilité d'appliquer, en toute équité, une répartition des recettes correspondant à une compensation, locale et satisfaisante, des charges. Panachage dominé par l'idée que l'impôt était en dernier lieu supporté par le consommateur et que la base même du compromis était moins son aspect positif que son aspect négatif, dans le souci d'une égalité plus large devant les recettes. En effet, plus encore que la matière de l'impôt sur le revenu, celle de l'impôt sur le chiffre d'affaires ouvre le champ à toutes sortes d'hésitations et de difficultés touchant la répartition des sommes entrées de son chef au fonds commun, attendu que des pays à prépondérance industrielle comme la Prusse ou la Saxe viennent en parallèle avec des Pays à caractère agricole comme la Bavière, le Pays de Bade ou les deux Mecklembourg.

C'est en partant de ce fait et des résultats satisfaisants obtenus que la pratique des clés de répartition faisant jouer les deux éléments des rentrées locales et de la population a été étendue à d'autres chefs de virements.

§ 3. *Les virements sur les rentrées de l'impôt sur les automobiles.*

Les rentrées enregistrées de leur chef par le fonds commun sont faibles, comparées à celles des impôts sur le revenu

ou sur le chiffre d'affaires : à peine 1 1/2 ou 2 % des rentrées totales[1]

A. Un double caractère a été imprimé à leur régime par le législateur impérial : d'une part, la répartition porte sur la totalité des rentrées, déduction faite seulement, en faveur du fisc impérial, de 4 % forfaitaires, à titre d'indemnisation pour l'administration et la perception assurés par ses soins, et, de ce fait, nulle garantie n'existe, en l'espèce, à la charge des autorités centrales; d'autre part, une spécialisation étroite s'applique à ces rentrées, en ce qu'elles sont affectées à couvrir les dépenses locales de l'entretien et du développement de la voirie[2]. C'est au surplus, ce caractère de *spécialité* qui a présidé au statut légal de l'impôt sur les automobiles et lui a, dans la masse des recettes sur virements, assuré sa place assez particulière. Du caractère primitif de taxe de luxe qui fut le sien, la loi du 8 avril 1922 laissa peu subsister, dans la mesure où, faisant règlement nouveau de la matière, elle accusa la règle d'affectation des rentrées, en édictant la suppression de la prérogative ci-devant accaparée par Pays et Communes de lever, pour certains parcours ou sur certaines chaussées, des péages ou droits de passage, et en concédant par principe 50 % des rentrées de l'impôt en sa forme nouvelle, aux Pays.

Cette réglementation fut débordée par la dévalorisation du mark et ne trouva point d'application pratique : c'est seulement lors du troisième et fameux décret-loi du

1. L'impôt sur les automobiles (*Die Kraftfahrzeugsteuer*) a été (*Reichsstempelgesetz* du 3 juin 1906 ; art. 62 à 71) introduit pour la première fois dans le système fiscal allemand en 1906, et réglementé à nouveau par une loi postérieure du 18 mai 1908. La taxation créée ainsi présentait alors nettement le caractère d'une taxation de luxe. Reprise lors de l'inflation, elle a fait l'objet de la loi du 8 avril 1922 (*RGBl.*, 1re partie, p. 396), a été reformée par le troisième décret-loi de 1924 qui introduisit le principe de la spécialité des recettes, et deux lois des 19 mai 1926 et 21 décembre 1927 qui reconnurent le droit aux collectivités de lever des taxes de superposition, à concurrence d'un pourcentage fixé d'avance, sur le principal d'Empire. Une loi du 16 mars 1931 (*RGBl.*, 1re partie, p. 63) a donné à l'impôt son statut actuel.

Rpr. dans le *Handbuch des Reichssteuerrechts*, Berlin, 1927 l'article de L. Mirre, p. 1024; dans le *Handw. d. Staatsw.*, l'article de K. Bräuer, t. V, p. 919.

V. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, nos mars 1928, p. 527 et s.; novembre 1930, p. 1113; mai 1931, p. 978 et s.

2. Cf. *supra*, p. 318.

14 février 1924 (art. V, § 39 al. 6) que l'impôt se cristallisa, dans le cadre du compromis fiscal, avec ses traits actuels, et à dater de ce moment que l'obligation stricte d'affectation des recettes (50 % au total) a été « agrafée » (*angeknüpft*), unie à la concession de l'impôt, par l'effort triomphant du ministre Luther, soucieux en ce domaine, comme il l'avait été lors de la création et de l'affectation de l'*Hauszinssteuer*, d'assurer mieux que dans les expériences antérieures l'exercice de la fonction publique et la répartition des charges à l'intérieur des diverses collectivités inférieures.

B. Les rentrées enregistrées de son chef par le fonds commun sont faibles, malgré que les droits des Pays et des Communes s'exercent sur la presque totalité, déduction faite seulement des 4 % susdits. Ce stoppage total n'entame, d'ailleurs, en rien la nature d'impôt d'Empire (*Reichssteuer*) qui est le sien au sens de l'article 1 de la *Reichsabgabenordnung*[1] et a, précisément du point de vue du compromis, cette conséquence assez curieuse de mêler en fin de compte l'élément dualiste du droit impérial et de la part locale à l'impôt d'Etat. Aussi bien celle-ci est-elle une forme, une réalisation du droit de taxe additionnelle, assez curieuse, au surplus, eu égard à ce fait que le montant des taxes en cause est fixé par la loi d'Empire pour tout le territoire, fut sous le régime de la loi du 15 mai 1926 de 25 % par rapport au principal impérial, et a été successivement, à partir du 31 mars 1927, ramené à 20 %, pour l'exercice 1929-1930 réduit à 15 % jusqu'au 1er mai 1930, et depuis la loi du 15 avril 1930 (art. 4) abaissé encore à 10 %, au même temps que l'article 3 du même texte créait sous la forme d'une autre taxe de superposition au principal d'Empire un nouvel impôt sur les huiles minérales (*Mineralölsteuer*[2]).

Un projet de refonte générale de la réglementation, introduit au Reichstag en mars 1931[3], a donné lieu à des débats

1. V. décret-loi du 14 février 1924 art. V, § 39, al. 6, au *RGBl.*, 1re partie, p. 83.
2. V. *Bulletin de la Société de statistique et de législation comparée*, nº novembre 1930, p. 1112 et s.
3. *Drucksachen des Reichstags*, 1930, nº 885.

assez significatifs quant à l'impopularité de l'impôt et des taxes additionnelles[1]; il s'ensuivit, à défaut de suppression de la taxe sur l'essence, une compression sensible du taux de l'impôt général. Toujours est-il qu'au cours de l'exercice 1930-1931, le fonds commun reçut, au titre de l'impôt sur les automobiles, 200 millions (après la déduction susdite des 4 % à l'Empire) et, d'autre part, que le projet de budget 1931-1932 ne faisait plus état que d'une prévision de rentrées totales de 180 millions. Somme bien infime, même complétée par les rentrées estimées à 100 ou 120 millions, des droits sur l'essence, au regard de la dépense de voirie que le ministre des Finances impériales Dietrich évaluait, dans son rapport au Reichstag, le 18 décembre 1930, aux environs de 700 millions[2]. En cet état de fait issue de ces discussions, la loi du 16 mars 1931 se borna à faire du régime de celle de 1927 une prolongation de deux ans : elle respectait l'esprit général de la législation en vigueur, faisait droit aux réclamations populaires touchant l'abaissement de certains taux, mais ne fournit aucune modification au statut de l'impôt vis-à-vis du règlement du compromis.

§ 4. *Les virements sur les impôts secondaires.*

Assez profondément hétérogènes d'essence ou d'origine, quelques autres impôts, à la vérité d'importance toute secondaire, méritent — pour défendre au reproche éventuel de lacunes — d'être signalés au nombre des sources fiscales du fonds commun. Ce sont l'impôt sur les mutations immobilières, l'impôt sur la bière, l'impôt sur les paris et les courses et l'impôt sur l'eau minérale, dernier en date.

d) *L'impôt sur les mutations immobilières.* — Les rentrées

1. *Stenogr. Berichte des d. Reichstags*, 13 mars 1931, p. 1496.

2. *Drucksachen des Reichstags*, 1930, n° 620.

3. Dans l'ancien droit allemand les mutations immobilières étaient saisies, soit du chef d'un impôt de circulation (*Verkehrsteuer*) comme c'était le cas en Bade ou en Wurtemberg, soit soumise à un droit d'enregistrement et de timbre (Prusse, Bavière, Saxe). L'unité fut faite d'abord par les lois sur le timbre impérial des 15 juillet 1909 et 3 juillet 1913, puis par la loi du 12 septembre 1919 (*RGBl.*, 1re partie, p. 1617). Le régime légal de l'impôt fut remanié par l'ordonnance ministérielle du 11 mars 1927 (*RGBl.*, 1re partie, p. 72), modifiée encore par la loi du 22 décembre 1928 (*RGBl.*, 1re partie, p. 412) et le décret-loi du 1er décembre 1930 (*RGBl.*, 1re partie, p. 517).

de cet impôt (*der Grunderwerbsteuer*) qui est, au sens du règlement sur les contributions d'Empire, impôt d'Empire (art. 480) ont été abandonnées par l'Empire aux fiscs des Pays, avec servitude pour ceux-ci d'en ristourner à leur tour au moins 50 % à leurs Communes (§ 36 de la loi de compromis fiscal). Ce règlement secondaire est partout l'œuvre du législateur local, qui, dans certains Pays même et sous certaines conditions, a été jusqu'à accorder aux collectivités communales de lever des taxes additionnelles au principal local.

b) *L'impôt sur la consommation de la bière.* — Comme en ce qui concerne l'impôt sur les véhicules, les rentrées sur l'impôt de la bière sont moins des recettes sur virements au sens propre que des recettes concédées[1]. L'impôt, impérial de nature, est abandonné, à concurrence de 1/6 (depuis le 1er avril 1930) des rentrées, aux organes subordonnés (§ 42*bis* de la loi de compromis fiscal). La matière est entièrement dominée par l'existence des droits réservés des Pays du Sud, considération prise de ce qu'ils sont grands consommateurs et producteurs. L'ensemble des privilèges en cause est d'origine et d'essence purement historiques; ils profitent aux trois seuls Etats : Bavière, Wurtemberg et Bade[2].

1. L'imposition de la consommation de la bière, introduite en 1872 sous la forme d'imposition du malt, formait avant la guerre l'exemple parfait et unique d'une taxe de consommation. Jusqu'à 1919 son régime administratif variait d'Etat à Etat, suivant la législation propre à chacune des quatre fermes établies dans l'Empire: Pays du Nord, Bavière, Wurtemberg, Pays de Bade. Partout la taxe était envisagée comme atteignant la consommation de matière première (*Rohmaterialsteuer*). V. dans le *Handw. d. Staatsw.*, t. II, l'article de H. Koppe, *Biersteur*, p. 848.

En 1919, les pays du Sud entrèrent dans l'union de brasserie formée par les pays du Nord, ce qui contribua beaucoup à éclaircir et simplifier le système. Les lois des 9 juillet et 11 août 1923, 13 février 1924, 15 avril 1930 et 28 mars 1931 (V. leur analyse dans le *Handb. d. Finanzw.*, t. II, p. 212 et s.) accrurent l'incidence de la taxe, provoquant une campagne de protestation qui fut aussi violente que souvent risible (les nombreuses grèves de buveurs en particulier celles célèbres d'Hambourg et de Berlin en 1931 et 1932). Cf. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, nos juin 1921, p. 1255 et s.; septembre 1929, p. 553; et avril 1930, p. 500.

2. Traduction en chiffres (officiels) et en 1.000 Reichsmark de cette garantie spéciale (*Biersteuer-Sonderentschädigung*) :

Pays	Taux	Ex. 1925-26	1926-27	1927-28	1928-29 à 30-31
Bavière	13,5	17.200	20.812	45.000	45.000
Wurtemberg .	2,5	3.300	3.935	8.633	8.633
Bade	1,6	2.141	2.584	5.591	5.755

c) *L'impôt sur les paris et les courses*, qui appartient au groupe des *Verkehrsteuer*, a été introduit dans le système des impôts d'Empire par la loi du 8 avril 1922[1]. Versé en totalité (sauf les 4 % habituels conservés par l'Empire en couverture de ses débours d'établissement et de levée de l'impôt) au fonds commun, il présente la particularité d'être réservé aux finances des seuls Pays. Les virements répartis, par moitié d'après le chiffre de la population et les rentrées locales (loi de compromis, § 42 al. 2) sont affectés, à concurrence d'un tiers, au service des haras et de l'amélioration du cheptel chevalin.

d) *L'impôt sur l'eau minérale* a été réintroduit[2] parmi les impôts impériaux par la loi du 15 avril 1930 (*RGBl.*, I, p. 139), et prévu comme source de fonds commun, à concurrence de 96 % des rentrée par l'article 3, alinéa 12, du titre V du décret-loi du 1er décembre 1930.

1. *Rennwett- und Lotteriegesetz*, *RGBl.*, 1re partie, p. 393, modifiée par l'article X du deuxième décret-loi du 19 décembre 1923 (*RGBl.*, 1re partie, p. 1224), les ordonnances du 24 janvier 1924 (*RGBl.*, 1re partie, p. 34), 9 et 12 février 1924 (*RGBl.*, 1re partie, p. 55 et 107) et, en dernier lieu le décret-loi du 1er décembre 1930.

2. Introduit pour la première fois par la loi du 26 juillet 1918, l'impôt sur l'eau minérale avait été abrogé par le Reichstag en 1923. Cf. dans *Handw. d. Staatsw.*, l'article de K. Brauer, *Mineralwassersteuer*, t. IV, p. 586 et s. V. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, n° 16 décembre 1930, p. 1346 Rpr. Th. v. Historius, *loc. cit.* p. 44.

TABLEAU ANNEXE F. 2.

Rentrées sur impôts d'Empire
(en millions de Reichsmark)

A. *impôts directs*	Exercice 1928-29	Exercice 1929-30	Exercice 1930-31	Exercice 1931-32	Exercice 1932-33 Evaluat.
I. sur le revenu					
a) salaires	1.414,9	1.396,1	1.281,0	1.031,1	900,0
b) revenu des capitaux	170,7	186,6	194,2	68,6	30,0
c) divers	1.524,1	1.441,0	1.366,6	1.264,3[1]	840,0[1]
I. sur le revenu des sociétés	608,3	558,5	449,9	304,0	120,0
I. sur la fortune	450,7	542,1	449,9	371,9	280,0
I. sur l'industrie	0	0	327,9	197,6	40,0
I. sur les successions	73,5	82,1	79,0	77,5	70,0
I. sur le chiffre d'affaires	1.000,1	1.013,1	996,2	993,2	1.820,0
I. sur les mutat. foncières	36,2	34,5	29,0	21,7	24,0
I. sur les mutat. de capitaux					
a) sociétés	69,0	45,2	30,7	18,7	20,0
b) titres	13,8	14,7	9,5	2,7	6,0
c) bourse	48,1	29,7	19,5	11,2	22,0
I. sur les automobiles	181,3	209,4	208,9	192,7	180,0
I. sur les assurances	59,3	64,8	64,8	64,8	65,0
I. sur les paris et les courses	32,5	33,0	30,4	27,2	30,0
I. sur les loteries	52,5	52,1	60,8	56,6	60,0
I. sur les effets de commerce	185,7	48,4	40,0	42,4	42,0
I. sur les chemins de fer	168,3	362,6	315,1	252,8	208,0
I. sur les obligations	9,6	7,8	6,3	2,3	0
	6.122,7	6.099,4	5.960,6	5.001,2	4.757,0
B. *impôts indirects et douanes*					
Douanes	1.104,5	1.092,7	1.083,0	1.146,1	1.140,0
I. sur le tabac	860,5	914,4	1.058,0	793,1	775,0
I. sur le sucre	158,2	159,0	169,4	283,1	270,0
I. sur la bière	396,8	411,7	473,2	368,1	300,0
I. sur l'alcool	296,9	271,4	211,5	177,2	130,0
I. sur les alcools ind.	2,0	2,5	2,4	2,3	2,3
I. sur les vins mousseux	15,1	10,9	7,8	4,7	4,5
I. sur les allumettes	13,0	15,5	13,7	11,0	11,0
idem (monopole)	0	0	2,8	4,6	3,5
I. sur les bougies	13,6	12,9	11,0	8,8	9,0
I. sur les cartes à jouer	2,6	2,7	2,3	2,3	2,3
Timbre statistique	3,2	3,6	2,8	5,9	6,0
I. sur les saccharines	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2
I. sur l'eau minérale	0	0	15,0	12,4	0,4
I. sur l'eau de vie	0	0	0,07	0,07	0,1
I. sur les huiles minérales	0	0	10,3	10,5	13,0
I. sur le sel	0	0	0	0	40,0
	2.897,6	2.867,5	3.064,2	2.831,7	2.707,3
Total A + B :	9.020,5	8.967,0	9.024,9	7.833,0	7.464,3

1. Dont impôt de crise : Ex. 1931-32 : 221,2 ; Ex. 1932-33 : 140,0.

N. B. Les légères différences entre les chiffres partiels totalisés et les totaux, résultant du fait que les sommes ont été arrondies.

Virements faits, en vertu des lois de compromis, aux Pays et Communes (en millions de Reichsmark).

	1924–25	1925–26	1926–27	1927–28	1928–29	1929–30	1930–31	1931–32
I. sur le revenu	1.992	1.868	1.690	2.088	2.332	2.190	2.337	1.495
Impôt sur le revenu des sociétés ..	282	154	286	358	456	420		
I. sur le chiffre d'affaires	383	413	450	263	300	304	299	252
I. sur les aliénations d'immeubles	28	29	26	36	34	33	27	21
I. sur les automobiles..	49	56	101	150	174	201	200	188
I. sur les paris et les courses	28	30	29	32	31	33	35	26
Divers : bière	3	32	33	63	59	59	138	122
eau minérale.....	–	–	–	–	-	–	14	–
vin	2	13	–	–	–	–	–	12
sociétés	–	–	–	3	6	10	–	–
§ 35.....	–	–	15	16	20	42	?	?
	2.770	2.598	2.630	3.011	3.412	3.292	3.050	2.126

On trouve, même en Allemagne, des différences assez fortes dans l'énoncé des chiffres des montants virés au titre du compromis. Les chiffres reproduits ci-dessus, sont les chiffres définitifs officiels (sauf pour 1931–32 chiffres provisoires) fournis par l'Office de Statistique : dans *Wirtschaft und Statistik* et le *Stat. Jahrbuch für das d. Reich* 1932.

Les légères différences entre les chiffres partiels totalisés et les totaux, résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

F. 3'

Comparaison des prévisions budgétaires et des virements effectifs (en millions de Reichsmark).

	1924–25	1925–26	1926–27	1927–28	1928–29	1929–30	1930–31	1931–32	1932–33
Prévisions .	1.800	2.199	2.386	2.845	3.220	3.273	3.292	2.321	2.113
Virements .	2.770	2.598	2.260	3.011	3.412	3.292	3.050	2.216	

TABLEAU ANNEXE F. 4.

Exemple d'une clé de répartition :

10me clé (*provisoire*) basée sur le rôle 1929 et devant servir à la répartition sur Fonds Commun, à dater du 1er mars 1931 :

Pays	pour l'impôt impérial sur revenu.		pour l'impôt impérial sur le revenu des sociétés.	
		Clé		Clé
Prusse	1.712.392.538	61,17 %	306.308.778	64,27 %
Bavière	236.563.525	8,45	40.535.263	8,50
Saxe	293.634.251	10,49	37.230.888	7,81
Wurtemberg.....	112.485.478	4,01	17.559.963	3,68
Bade	93.372.938	3,33	15.116.675	3,17
Thuringe	52.684.011	1,88	10.757.951	2,25
Hesse	58.914.201	2,10	6.225.174	1,30
Meck.-Schwerin	19.590.851	0,70	1.446.160	0,30
Oldenbourg	15.559.198	0,55	1.447.972	0,30
Brunswick	19.700.775	0,70	4.790.919	1,00
Anhalt	13.672.608	0,48	3.494.169	0,73
Lippe	4.499.911	0,16	439.576	0,09
Meck.-Strelitz	2.607.382	0,09	236.473	0,05
Schaumbourg-Lippe .	1.466.221	0,05	176.338	0,03
Hambourg	115.633.050	4,13	23.461.841	4,92
Brème	38.749.128	1,38	6.029.561	1,26
Lubeck	7.755.103	0,27	1.330.154	0,27
RM.	2.799.281.169	100.	476.587.855	100.

actuellement en vigueur. D'après *Einzelschriften zur Statistik des deutschen Reichs*, Nr. 19, p. 25.

TABLEAU ANNEXE F. 5.

Traduction de l'art. 35 en chiffres officiels (en millions de Reichsmark).

Distribué en	1926–27	1927–28	1928–29	1929–30	1930–31	1931–32
Bavière	0	0	6.227	7.654	24.454	23.601
Meckl.-Schwerin	4.825	3.754	4.578	5.154	5.498	3.186
Oldenbourg	—	—	2.049	2.540	3.619	2.812
Thuringe	—	—	—	—	1.942	1.828
Anhalt	164	401	—	—	—	—
Lippe	1.395	1.137	1.233	1.201	1.282	742
Meckl.-Strelitz	658	524	909	778	702	406
Waldeck	394	305	695	297	—	—
Schaumbourg-Lippe	223	168	271	336	393	225
	7.659	6.289	15.962	17.960	37.890	32.800

Ces chiffres s'entendent de distributions faites au cours des exercices indiqués, pour des parts à valoir sur des exercices écoulés.

TABLEAU ANNEXE F. 6.

Taux successifs de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

1er août 1918–31 décembre 1919 — 1 %.

1er janvier 1920–31 décembre 1921 — 1 ½ %.

1er janvier 1922–31 décembre 1923 — 2 %.

1er janvier 1924–30 septembre 1924 — 2 ½ %.

1er octobre 1924–31 décembre 1924 — 2 %

1er janvier 1925–30 septembre 1925 — 1 ½ %

1er octobre 1925–31 mars 1926 — 1 %

1er avril 1926–31 décembre 1931, — 0,75 %

à partir du 1er janvier 1932 — 2 ½ %.

TABLEAU ANNEXE F. 7.

Comparaison (en 1.000 RM.) des différents procédés de répartition pour les virements sur l'impôt sur le chiffre d'affaires.

A d'après les rentrées locales.
B d'après le chiffre de la population.

Pays	*Proc. A*	*Proc. B.*	*Pays*	*Proc. A*	*Proc. B*
Prusse	160.976	160.827	Oldenbourg	1.542	2.300
Bavière	24.386	31.134	Brunswick	2.067	2.117
Saxe	27.865	21.062	Anhalt	1.528	1.481
Wurtemberg.....	10.974	10.886	Lippe	516	690
Bade	9.727	9.756	Meckl.-Strelitz	344	465
Thuringe	6.202	6.790	Waldeck.....	152	235
Hesse	4.858	5.684	Schaumbourg-Lippe	137	203
Meckl.-Schwerin .	2.223	2.844	la Hanse	9.812	6.832

CHAPITRE DEUXIÈME

LES SOURCES AUTRES QUE LE FONDS COMMUN

Section première : Les recettes fiscales propres.
Section deuxième : Les sources autres que l'impôt.

L'examen des budgets des collectivités administratives de l'Allemagne, l'étude des chiffres fournis par la statistique impériale[1] touchant les recettes fiscales de ces collectivités, et la comparaison de leur masse au total des virements opérés pour chaque exercice par l'Empire, font saillir le caractère accessoire, en dépit de leur chiffre réel, des distributions faites au titre des impôts impériaux, dits *impôts de virements*, et, au contraire, toute l'importance pour l'économie financière des Pays et des Communes, gardée par les *sources fiscales propres.*

De celles-ci, les origines sont multiples et diverses : injonction impériale dans les limites de la *Rahmengesetzgebung*, usage d'une délégation effective (*delegierte Kompetenz*[2]) du pouvoir d'imposer faite aux collectivités douées d'autonomie administrative, tantôt au Pays, tantôt aux Communes, tantôt aux deux ensemble; effet dans le silence de la loi impériale de droits acquis et historiques, le droit fiscal puisant alors son fondement dans la législation formelle des Pays ou celle des Communes[3]... Leur ensemble est, pour autant, d'une complication extrême, et il s'ensuit un état de fait, dont les jeux de la politique intérieure et le développement des besoins financiers ont fait une source féconde de complications, de luttes, d'abus de toutes sortes.

1. Cf. tableaux annexes F. 1, F. 2 et G. 1., *infra*, p. 326, 361, 404.
2. Rpr. A. Hensel, *Steuerrecht*, p. 25 et s.
3. Cf. *supra*, p. 74 s. Cf. *Handb. des d. Staatsrechts*, t. I, p. 322 et s. V. également P. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*, p. 828 et s.

C'est pourquoi, malgré qu'elle soit théoriquement étrangère à la matière du compromis fiscal, faut-il donner ici à celle des *impôts réels*, où souvent jusqu'à la confusion sont mêlés l'élément local et l'élément communal, quelque place, afin de bien ou mieux situer et faire saillir les relations financières de l'Empire, des Pays et des Communes[1].

Par un choc en retour de sa formation et un effet de son histoire, le système fiscal de la République allemande, comme il a été dit ci-dessus, n'a que très peu d'unité théorique et pratique : ainsi, face à la catégorie et aux espèces des impôts d'Empire (*Reichssteuer*) essentiellement constitués (hormis les impôts de consommation en nombre et de rendement plutôt faibles) d'impôts directs aménagés en *impôts personnels*, les fics locaux ne s'alimentent point à l'impôt personnel, mais prennent leurs ressources (*Landes- und Gemeindesteuer*) à l'impôt réel, aux impôts indirects ou de consommation et aux prestations en nature (*Naturalleistungen*).

Le détail de ces sources fiscales serait fastidieux dans sa diversité même, procédant quelque peu du hasard des législations locales, s'il en fallait retenir ici plus qu'une vue cavalière sur la réglementation du lien qui les rattache au règlement des rapports de finances entre Empire et collectivités subordonnées. Lien assez mince et indirect, d'ailleurs : mince, parce que lesdites sources propres n'intéressent point le fonctionnement du fonds commun; indirect, parce que leur statut est attiré en deux directions:

a) La protection des droits éminents de l'Empire et, à sa suite, du fonds commun. Outre les artifices législatifs signalés maintes fois[2], telles les interdictions de certaines sources et de certains procédés d'imposition, cette protection de l'impôt personnel impérial et de ses bases est recherchée, soit par des règles imposées aux fisces des Pays et des Communes et la ventilation minutieuse des moyens d'évaluation des revenus et des fortunes, tout spécialement pour ce qui est des impôts réels; soit par l'injonction

1. V. P. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*, p. 891 et s., et dans *L'Etat moderne et ses fonctions*, Paris, 3e éd., 1891, p. 40, 162 et s.

2. Cf. A. Hensel, *Steuerrecht, op. cit.*, p. 19 et 23; *Handb. d. Finanzw*, t. II, p. 450.

aux collectivités inférieures, aux fins d'entraver ou d'empêcher toute velléité ou tout essai d'imposition qui, pour certaines matières imposables, eût pu les amener à un conflit de compétence avec le législateur impérial, de lever certains impôts ou certaines taxes[1], tel l'impôt sur les loyers ou les divertissements, telle la taxe sur les boissons; soit par simple jeu du droit de législation-cadre ou encore par l'assujettissement de toute matière imposable, comme de toute source de fortune impériale, au principe traditionnel de la « commodité de l'impôt[2] »;

b) L'effort de répartition, et surtout de contingentement, des moyens de finances dans le cadre du règlement secondaire de compromis. Un souci économique le détermina, celui surtout de favoriser la renaissance et la reconstruction du capital national au lendemain de l'inflation, si bien que réapparut alors l'idée ancienne de von Miquel : l'établissement d'un système de pourcentage (*das Relationensystem*), de proportion entre l'impôt impérial personnel et l'impôt réel, dont la *Kommunalabgabengesetz* prussienne du 14 juillet 1893 fournit un rudiment. Quel que fût, au surplus, le précédent et ait été l'accord de la plupart des auteurs[3] sur la possibilité d'application de la formule au moyen du droit de législation-cadre, la chose n'a pu encore être réalisée : depuis des années le projet d'une *Realssteuerrahmengesetz* traîne dans les commissions du Reichstag et du Reichsrat, et c'est une deuxième formule qui a pris place et qui sort effet depuis longtemps dans la législation impériale, celle qui subordonne toute ordonnance communale en matière de fiscalité, et non pas seulement dans le cadre étroit des impôts réels, à l'approbation du ministre des Finances ou d'autorités déléguées par lui.

Il n'est plus que de donner sommairement quelque preuve de ces observations historiques et synthétiques.

1. Voir *infra*, p. 378 et s.

2. Sur les effets du maintien des sources propres par rapport à l'imposition impériale, tels qu'ils apparaissent dans les lois de compromis, et également sur les principes généraux de *Gerechtigkeit* et *Leistungsfähigkeit*, v. P. Heidrich, *Die Lehre von der obersten Steuerprinzipien*, thèse Iéna, 1929, p. 12 et 83.

3. V. en particulier J. Popitz, *Gutachten*, p. 174 et s.

Section première.

Les recettes fiscales propres.

§ 1. *Les impôts réels.*

Le groupe des trois impôts sur la propriété foncière (*Grundvermögensteuer*), sur les bénéfices industriels et commerciaux (*Gewerbesteuer*) et sur les loyers (*Hauszinssteuer*) formait, hormis le dernier[1], dans la pensée erzbergienne et constitue le fond des sources propres aux Pays et aux Communes.

Incorporés dès avant la guerre dans les recettes des collectivités autonomes[2], ils le sont encore, à la suite de la réforme de 1919-1920. Toutefois, pour affirmer leur caractère de réalité[3] et dans le but d'empêcher, au même temps que des doubles impositions, quelque tentative des Pays, dépouillés des impôts directs, de réaccaparer l'imposition personnelle, le législateur impérial institue, outre un rapport fixe entre impôt sur le revenu et impôts réels[4], la règle d'une différenciation quant à la base de calcul[5] de l'une et des autres; ce qui fait naître la question théorique très délicate, en dehors de la série des problèmes propres de compromis, mais l'intéressant indirectement au premier chef, des bases de l'impôt réel[6]. Le principe de la loi d'Empire faisait réserve de la capacité personnelle du contribuable (*die personliche Leistungsfähigkeit*) à l'impôt impérial, et ouvrait à la taxation communale ou locale,

1. L'impôt sur les loyers existait déjà, le *Gebäudesteuer*, étant, par hypothèse, assimilé au principe de l'impôt de revalorisation sur les loyers.

2. Cf. *Handb. d. Finanzw.*, t. II, p. 10, 23 et 32. Cf. également J. Caillaux, *op. cit.*, Préface p. IX.

3. Cf. E. Allix, *op. cit.*, p. 527.

4. Cf. *supra*, p. 345 et s.

5. Loi de compromis, en la forme du 27 avril 1926, article 10 : « les impôts sur la propriété foncière, de même que l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, ne doivent pas être établis sur la base que fonde les signes de la capacité générale du contribuable vis-à-vis du fisc impérial. Toutefois celle-ci peut être prise en considération quand il s'agit de fortune foncière ou professionnelle. »

6. V. A. Hensel, *Steurrecht*, p. 64 et s.

s'agissant de sa base, le choix entre la valeur (*das Wert*) ou le revenu réel ou rentabilité (*der Ertrag*) de la fortune foncière et commerciale. Sur quoi et, afin de limiter à l'encontre du législateur local le danger des fraudes législatives, spécialement l'empiètement de compétence, un effort d'unification et de codification fut entamé et poursuivi en une série de textes : loi d'Empire du 10 août 1925[1], loi de compromis provisoire du 9 avril 1927 surtout, et en dernier lieu ordonnance du 1er décembre 1930.

D'autre part, le souci impérial, signalé tout à l'heure, de limiter le droit de collectivités inférieures sur les impôts réels se révéla encore sur d'autres points : tandis que la faculté était reconnue aux collectivités inférieures de régler le statut des impôts réels au moyen d'ordonnances (*Realsteuerordnungen*), obligation leur était faite (Loi de compromis, art. 5 § 1 et 61; Const. art. 15) de soumettre ces textes au ministre des Finances de l'Empire ou à ses délégués chargés d'assurer le contrôle de leur concordance avec l'esprit général des lois d'Empire et d'établir, dans la mesure du possible, quelque unité dans la législation des divers Pays[2].

Dans la réalité des choses, la gêne des collectivités inférieures provoquée, dès 1929 et pour une grosse part, par la diminution très forte des virements impériaux[3], eut comme répercussions une sévérité extrême dans l'application de l'impôt réel et donc un dommage sensible au développement de la vie économique : des plaintes fréquentes s'élevèrent et, à plusieurs reprises, les contribuables firent

1. *Reichsbewertungsgesetz* (*RGBl.*, 1re partie, p. 214) modifiée par la loi du 22 mai 1931 (*RGBl.*, 1re partie, p. 222).

2. Loi de compromis, art. 5 § 1 : « Les ordonnances qu'un gouvernement local pourra être amené à publier pour le compte des Communes, aussi bien que les ordonnances proprement communales destinées, soit à introduire une forme d'impôt nouvelle, soit à transformer profondément le régime déjà existant, soit à modifier le « seuil » maximum d'incidence fixé par le ministre des Finances d'Empire, seront, préalablement à leur publication, soumises à l'autorisation spéciale du ministre des Finances... »

3. Sa gravité résulta du double fait que les impôts de virements se trouvaient être, pour la plus grosse part, ceux-là mêmes (impôts sur le revenu, sur le chiffre d'affaires...) qui étaient le plus sensibles à la conjoncture et que, d'autre part se développait la pratique impériale des prélèvements par priorité. Cf. dans *Wirtschaftsdienst Hamburg*, n° 19 septembre 1930, article de C. Kramer : *Das Defizit*, p. 1613 et s.; cf. également dans la *Wirtschaftskurve der F. Z.* l'article déjà cité de Fr. Neumark, p. 150.

appel au droit de contrôle impérial pour en obtenir une révision et un allégement de l'imposition. C'est l'explication, dans les lois de compromis, d'un certain nombre de mesures tendant à l'abaissement des impôts réels : loi du 9 avril 1927, ordonnance du 26 juillet 1930, décret-loi du 1er décembre 1930 (IVe p., ch. 1, §§ 1 à 17).

1. *L'impôt sur la propriété foncière.*

Le premier des impôts réels dans le cadre des finances communales[1], datant du XVIIe siècle, créé pour une époque où, dans les Etats de l'Allemagne, la commune de citoyens (*Bürgergemeinde*) était le type de constellation démographique et politique, il reste, au stade actuel de la commune d'habitants (*Einwohnergemeinde*) l'une des pierres angulaires du système[2].

A. Alors qu'avant la guerre ses recettes étaient réservées aux seules Communes, les rentrées depuis 1920 se répartissent entre les Pays et les Communes, par voie directe (virements), ou bien indirecte (taxes additionnelles) ; et cette répartition, qui dépend partout des autorités de Pays, y fait la part des Communes d'autant plus large que les Pays se sont peu astreints dans la répartition des charges. En vérité, de par ses origines et son essence, le *Grundsteuer* est, dans le système allemand, destiné aux Communes, apparemment parce que la plus grande part de leur activité et de leurs dépenses (voirie, canalisation, adduction d'eau, nettoiement, éclairage) est dans un rapport étroit avec la propriété foncière et aussi, quoique par un lien plus lâche, avec la répartition des forces politiques et sociales de la Commune, étant donné que la tranche de l'impôt foncier qui pèse sur la location d'immeubles

1. L'extrême diversité des législations locales retentit sur l'exposé et rend presque impossible la présentation systématique des grandes lignes de la réglementation. Cf. dans le *Handb. d. Finanzw.*, t. II les articles de K. Bräuer, *Ertragssteuer*, p. 10 et s., et H. Bleicher, *Kommunale Finanzwissenschaftslehre*, p. 461.

2. Pendant toute la période qui précéda la guerre, l'impôt foncier sembla en Allemagne comme en Angleterre, une forme périmée, destinée à une disparition rapide ; il fallut la réforme Erzberger, la constitution des droits financiers des Pays et des Communes, pour la ramener à la vie; Cf. *Handb. d. Finanzw.*, t. II, p. 12.

ou de parts d'immeubles est facteur direct des loyers et aux frontières de l'*Hauszinssteuer*, autre impôt réel sur les loyers.

B. A raison même de ces causes, son assiette a suscité bien des difficultés[1]. Lorsque la réforme Erzberger contraignit les Pays à lever l'impôt foncier sans utiliser le revenu comme base de l'imposition (*supra*, p. 73) et par là-même en faisant considération exclusive de l'élément réel, certains d'eux avaient, sans doute, des cadastres, mais ceux-ci étaient vieillis, mal commodes à l'établissement de l'impôt; plusieurs courants se formèrent alors, les uns s'attachant aux anciennes inscriptions cadastrales, d'autres aux déclarations pour l'impôt sur la fortune, et plusieurs inclinant à des bases nouvelles d'après l'esprit du règlement sur les contributions de l'Empire. Après une série de tâtonnements, la majorité des Pays se rallia au deuxième système, celui des déclarations de la fortune foncière faites en vue de l'impôt impérial (*Grundsvermögensteuer*), sauf à l'assouplir plus ou moins en l'accommodant à la valeur du fonds (*Ertragswert* ou *gemeinde Wert*).

Les modes de réalisation et de fonctionnement du compromis secondaire n'allèrent pas avec plus d'aisance. Le législateur local eut le choix entre quatre voies : faire de l'impôt foncier un impôt local; assurer aux Communes des virements, soit d'une quotité fixe, soit de la totalité des rentrées; leur reconnaître, sous certaines conditions, le droit de lever des taxes additionnelles, tout en conservant un contrôle étroit de l'impôt; abandonner purement et simplement aux Communes la perception. Toutes les combinaisons ont été employées pêle-mêle, du moins de concomitante façon : en Prusse, les Communes possèdent le droit de taxes additionnelles; en Hesse, l'impôt présente le caractère communal et la levée des taxes additionnelles appartient au Pays; la Saxe et la Bavière ont accordé la liberté de surtaxes à leurs Communes.

1. Les luttes doctrinales ont débuté avec la réforme von Miquel de 1893 elles se sont concentrées sur la détermination de la valeur à considérer pour l'assiette de l'impôt : V. une excellente mise au point de la question, dans le *Handw. der Staatsw.*, article déjà cité de L. Brauer, t. IV, p. 1266 et s.

2. *L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.*

1. A coup sûr l'un des plus anciens impôts du XIXe siècle allemand[1], réformé en 1893 par von Miquel, il reçut de la *Kommunalabgabengesetz* (§§ 23-32) le caractère d'impôt communal. A la différence de l'impôt sur la propriété foncière, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (*die Gewerbesteuer*) s'est, pour sa part, développé presque partout comme une source exclusivement communale, bien avant la réforme fiscale de 1920; ainsi en fut-il, à dater de l'introduction de l'impôt sur le revenu dans le système des impôts de Pays, en Prusse assez tard, à dater de 1891, de 1906 en Wurtemberg, de 1910 en Bavière, et jusqu'en 1906 où il fut supprimé en Bade[2].

Le législateur impérial le fit expressément rentrer, au titre d'impôt réel, dans le cadre des recettes propres aux collectivités inférieures; son régime[3] n'eut besoin, de la part du plus grand nombre des législations locales, que d'une adaptation aux directives nouvelles[4].

En tout cas ce statut fut minutieusement fixé par la loi du 30 mars 1920[5], dans le sens, déjà indiqué, d'une limitation étroite, soit de la faculté d'imposer et de la détermination de la matière imposable, soit du pouvoir communal de réglementation directe par voie d'ordonnance[6]; ce qui n'était, au surplus, que fidélité à la tradition

1. Il a été quelque peu réadapté par les ordonnances prussiennes des 23 novembre 1923 (*G. S.*, p. 519), 27 juillet 1925 (*G. S.*, p. 97) et le décret-loi du 1er décembre 1930 (*RGBl.*, 1re partie, p. 537). Cf. sur la question C. Dieckmann, *op. cit.*, p. 185.

2. V. dans le *Handw. d.Staatsw.*, l'article de K. Th.von Eheberg, *Gebäudesteuer*, p. 605, t. IV; et *Gewerbesteuer*, p. 1075. Voir également dans le *Handb. d. Finanzw.*, l'article de K. Bräuer, t. II, p. 32 et s.

3. Sur les diverses réglementations de l'impôt selon les législations locales, V. l'article K. Th. von Eheberg, déjà cité, p. 1076 et s.

4. Seule la Thuringe, la Saxe, l'Oldenbourg et Hambourg le durent créer de toutes pièces. A l'inverse, la Prusse, suivie seulement de Schaumbourg-Lippe, demeure dans la ligne de sa législation ancienne, en renonçant, au bénéfice de ses Communes, à lever l'impôt comme impôt de Pays : c'est, du reste, à cette formule que se rattachèrent les autres Pays, reconnaissant aux Communes le droit de taxes additionnelles, sauf cette particularité du régime hessois d'adjoindre à l'impôt communal un *Zuschlagsrecht* pour le Pays.

5. Article 8 de la loi : « Les Pays lèvent l'impôt... *a*) sur les fortunes foncières, les fonds de commerce... Les Pays peuvent abandonner, en totalité ou en partie, aux Communes (unions de communes) les impôts cédulaires. »

6. Cf. le § 5 de la loi de compromis dans la forme du 23 juin 1923.

prussienne notamment et à la donnée, avant la réforme Erzberger, de l'article 29 de la *Kommunalabgabengesetz*. Néanmoins l'abus se glissa dès l'abord dans le système, et aussi le disparate, avec des écarts de Pays à Pays, d'où des protestations du petit et du grand commerce[1], et, par la suite, une nouvelle intervention du législateur impérial en la forme de l'article premier, paragraphe 3, de la novelle du 23 juin 1923 (modifiant l'art. 8 de la loi du 30 mars 1920[2]) : l'approbation est nécessaire de toute ordonnance fiscale par les autorités de Pays, et la mission donnée à celles-ci d'établir une limite maximum intangible à l'imposition, et ce pourcentage déterminé par rapport au taux de l'impôt local (dans la mesure où il existe) ou en chiffre absolu établi par un texte spécial sur des bases fixes.

B. Tel qu'il est basé sur le capital d'entreprise et sa rentabilité, les moyens d'exploitation et le chiffre des salaires, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux est d'autant plus productif qu'il serre de fort près la matière imposable et est doublé de cinq impôts cédulaires sur les débits de boissons, les grands magasins et les succursales, le commerce ambulant et les déballages[3]. De fait, depuis la guerre, son rendement n'a cessé de progresser ; pourtant il vient en dernière place[4], ses rentrées en 1929-1930 représentant à peine 23,2 % du produit des impôts réels ; et il est à dire, du même point de vue réaliste[5], qu'il met face à face deux états d'esprit, l'un, celui des redevables, prenant prétexte de son incidence et de l'entrave apportée par son taux au développement de la vie économique pour en réclamer, depuis la stabilisation, l'abaissement ; l'autre, celui des Communes, aux rentrées déjà fort réduites, insurgées contre cette prétention et excipant de l'accroissement de leurs dépenses synchroniques à ce même essor industriel et commercial.

1. V. le § 4 des vœux et projets du *Reichsverband der deutschen Industrie*, *Veröffentlichungen des Reichsverbandes der deutschen Industrie*, n° 29, p. 14.

3. *RGBl.*, 1re partie, p. 483.

2. Sur les questions théoriques qu'il soulève, V. *Handb. d. Finanzw.*, p. 37 et s., t. II ; J. Popitz, *Gutachten*, p. 129 et s. ; *Handw. d. Staatsw.*, t. IV, p. 1091 et s.

4. Cf. tableau annexe G. 2, *infra*, p. 405.

5. J. Popitz, *loc. cit.*, p. 130 ; V. les vœux et projets (§ 4 *b*) du *Reichsverband der deutschen Industrie*, Ver., n° 49, p. 14.

3. *L'impôt spécial sur les loyers.*

A. Dernier en date des grands impôts réels, le *Geldentwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken*, ou plus communément l'*Hauszinssteuer*, a figure dans le système des ressources propres communales d'élément « hermétique », distinct, se suffisant à lui-même, avec son objectif social et son but fiscal : *social* en tant que compensation en faveur de la collectivité, taxation des bénéfices, presque immoraux, réalisés par les propriétaires d'immeubles hypothéqués, au temps de l'inflation, du fait de la réduction de leur dette à zéro par la dévalorisation complète du mark, et *fiscal* en tant que reprise par l'Etat puissance publique d'une partie de ces loyers, correspondante au service de l'intérêt dû, avant la catastrophe monétaire, aux créanciers hypothécaires. Le but de la loi en l'instituant fut de fournir aux Pays et Communes un supplément important de recettes qui leur permît de faire face aux obligations nouvelles nées de la révision et de la répartition nouvelle (*supra*, p. 309 et s.) des charges, par les décrets-lois de 1923-1924, en particulier de celles des charges inhérentes à la politique officielle des logements. L'une des difficultés de cette création était la préexistence sur tout le territoire d'un autre impôt sur la propriété bâtie, le *Gebaudesteuer*[1], tour à tour impôt autonome et de superposition, en liaison étroite avec l'impôt foncier général ou l'impôt sur la fortune. Du point de vue de la simple technique fiscale, autant que sous l'angle spécial du compromis, il mérite, dès lors, de retenir l'attention[2].

B. Né de la stabilisation, tandis qu'au milieu des querelles théoriques il reste impossible de déterminer la part respective, en sa conception d'Helferich et de Schacht, il

1. Cf. dans le *Handw. d. Staatsw.*, t. IV, l'article de K. Th. v. Eheberg, intitulé : *Gebäudesteuer*, p. 606 et s.

2. Il est curieux de noter que sur cet impôt, dont le rôle et la portée sont pourtant si importants, la littérature allemande est assez maigre et qu'il n'existe aucun commentaire. Il faut citer toutefois : A. Cohen, dans *Finanzarchiv*, 1931, t. I, p. 124 et s.; E. Mayerstein, dans les publications de la Chambre de commerce de Berlin, volume 1929, Berlin 1931, fasc. 1; J. Popitz, dans *Der deutsche Volkswirt*, n° 2, octobre 1931, p. 13 ,et *Gutachten*, p. 138 et s.; Br. Asch, *Probleme der Hauszinssteuer*, Berlin 1931.

présenta, dès l'abord, le caractère de source locale et communale[1] : sa création fut impériale (art. III B. du décret-loi du 4 février 1924), mais de réglementation laissée à l'initiative absolue « des Pays et, d'après les dispositions plus étroites du droit local, des Communes ». Toutefois, le législateur impérial apparut dans toute une série de textes (lois du 10 août 1925, art. II §§ 11 et 12, et du 1er juin 1926[2]), pour forcer les Pays à cette organisation, en ne leur laissant plus que le choix de le lever, soit sur les loyers, soit sur les bâtisses construites après 1918, soit sur la fortune foncière. De là le premier grief dirigé contre l'*Hauszinssteuer*, à savoir qu'il ne présente aucune unité sur le territoire de l'Allemagne[3]. La réglementation en est ici basée sur le loyer de paix (*Friedensmiete*) et sur une échelle tenant compte des hypothèques anciennes : c'est le système en Saxe, Thuringe, Oldenbourg, Brunswick, Anhalt, Lippe et dans les petits Pays; c'est là une simple taxe de superposition à l'impôt foncier ou à la valeur en

1. *RGBl.*, 1re partie, p. 74. L'intitulé du sous-titre ; *Geldentwertungsausgleich zugunsten der Länder*, donne un exemple de plus de la diversité possible de la notion d'*Ausgleich* et de la difficulté inhérente de traduction.

2. *RGBl.*, 1re partie, p. 256 et 251.

3. A l'appui de cette assertion ou de celles plus générales tendant à la réforme de l'impôt, aussi bien qu'à titre d'illustration de la complexité du régime fiscal allemand, il est instructif de citer le passage suivant, emprunté à H. Bleicher, *loc. cit.* (*Handb. d. Finanzw.*, t. II, p. 464) : « Pour se faire une idée et posséder quelques données arithmétiques sur l'utilité dernière et la répartition interne des virements au titre de l'impôt sur les loyers (*Hauszinssteuer*), qu'il suffise de prendre un exemple tiré de son fonctionnement en Prusse. L'impôt se chiffre depuis le 1er juillet 1926 à 1.000 % du taux de l'imposition de Pays sur la fortune foncière, qui, de son côté, est de 40 % du loyer de temps de paix. De ce montant, une part de 30 /60es est réservée comme couverture affectée à la politique de construction, tandis que les autres 30 /60es sont réservés aux besoins généraux. Sur la première moitié, le Pays prend 3 /10e, soit 9 /60e des rentrées totales et les Communes 7 /10es soit 21 /60es pour les fins de leurs politiques propres de construction. Sur la moitié restante, 2 /3 sont réservés par priorité aux besoins généraux des Pays, soit 20 /60es des rentrées locales, et 1 /3 aux dépenses d'assistance, soit 10 /60es des rentrées totales, le Pays conservant par devers lui, au titre de prestations communales, 7 /60es et les Communes ne touchant effectivement qu 3 /60es. C'est ainsi qu'au total 36 /30es, soit 3 /5es, sont effectivement versés aux Pays tandis que le droit à ristournes des Communes se réduit à toucher 24 /60es, soit 2 /5es des rentrées totales, dont 3 /60es au titre du budget d'assistance et 21 /60es à titre exceptionnel pour subventionner des constructions. Les Commes versées aux grosses communes par les fonds de compensation (*Ausgleichsfonds*) sont minimes. Exemple pratique : pour le Pays qui touche 216 millions, les communes se voient ristourner 14,4 millions, dont 12,6 à titre extraordinaire pour la politique immobilière et 18 millions comme moyens de couverture générale... »

temps de paix de l'immeuble : la Prusse a donné l'élan en cette voie. Bref, à l'heure actuelle, en dépit des essais de la réglementation impériale, la fantaisie préside à la fixation des modes de calcul, donc à l'assiette[1]. Le disparate est d'autant plus difficile à réduire ou classifier que, lors de la discussion de la loi de 1926, le Conseil d'Empire garantit aux Pays le droit de régler eux-mêmes les modalités de levées « eu égard aux structures économiques et fiscales qui varient de Pays à Pays, et que les gouvernements locaux sont seuls en mesure de juger ».

La suppression radicale de l'impôt a été à plusieurs reprises réclamée avec des arguments qui font un peu *leit-motiv* en toute la matière : gêne considérable au développement de la vie économique, à la reconstruction du capital et à la rentabilité des entreprises, influence sur le prix des loyers, et avec cet autre, plus spécial : diminution infligée à la force vive fiscale saisie déjà par les autres impôts, notamment l'impôt foncier et les taxes communales. Pourtant, quelles que soient les difficultés et les protestations, d'une part, et d'autre part, la masse des non-rentrées et des dégrèvements (ajournement, remise partielle ou totale), l'impôt spécial sur les loyers accuse des rentrées très importantes, et, même après l'ordonnance du 9 mars 1932 qui en a abaissé l'incidence, il demeure l'un des plus lourds du système allemand.

§ 2. *Les impôts secondaires et taxes indirectes communales.*

Par un contraste assez plein d'enseignements politiques, la fiscalité allemande, qui fut toute communale à son origine, a quasi perdu ce caractère; du moins celui-ci n'y reste-t-il qu'à une poussière de petits impôts (*kleinere Gemeindesteuern*, comme dit H. Bleicher[2]) qui sont souvent, pour partie , et locaux et communaux, et dont il ne faudrait peut-être pas avoir omis la mention, telles les prestations ou les taxes représentatives de services rendus (*supra*, p. 250, 284), dont souvent la nature n'est que d'être additionnelles à quelque impôt de Pays ou d'Etat, telles

1. V. l'article K. Th. von Eheberg, déjà cité, p. 610 et s.
2. V, *Handb. d. Finanzw.*, t. II, p. 464.

les taxes à l'impôt impérial sur les automobiles ou l'impôt local des loyers, (*supra*, p. 356 et s.), mais dont il convient de rappeler l'existence à raison, soit de leur singularité institutionnelle, soit de leur régime forcé ou libre, soit de leur fatalité en toute économie gênée.

A. D'institution telle que le principe semble être et constitue, en vérité, une dérogation à la règle de l'exclusivité de la compétence impériale en matière d'impôt direct et personnel, les *Mindesteinkommensteuern* assujettissent la matière contributive dans la mesure même où son infériorité au « seuil d'imposition » la fait échapper à l'impôt impérial. L'inflation fut la période de plein épanouissement de ces impôts (impôts sur les hôtels, les domestiques, les annonces, les habitations de luxe...). Le contrôle impérial en avait presque tari le rendement, quand la création de la taxe civique[1] (*die Bürgersteuer*) mise sur tout individu majeur de 18 ans et ayant plus de 600 Reichsmark de revenu, lui rendit force et forme d'une imposition sur le revenu, primitive et grossière sans doute, mais pratiquement fort lourde.

B. Tout ce groupe est d'une nature double, en ce que, si son ensemble ressortit plutôt à la catégorie des impôts indirects[2], leur emploi est aux mains des Communes, — tantôt obligatoire, de par les prescriptions de la loi d'Empire (*Mussvorschriften* : *infra*, p. 383) et accessoirement des lois de Pays, souvent même hors les lois de compromis, — tantôt facultatif dans une ligne et avec un régime où est aussi entré le droit français[3]. Dualité qu'explique surabondamment, soit la nécessité de parer par des taxes de remplacement à la suppression de certaines sources de recettes, par exemple à la compression des chefs de virements ou à la modification du calcul des recettes entrant au fonds commun. (Cf. les décrets-lois des 26 juillet et 2 décembre 1930 quant à la taxe civique), soit l'oppor-

1. Cf. *supra*, p. 152. Rpr. Fr. Neumark, *Revue de l'Université de Lyon*, article déjà cité, p. 109.

2. V. au *Handw. d. Staatsw.*, t. IV, article de K. Th. von Eheberg, *Gemeindefinanzen*, p. 825 et s. Les grands impôts indirects (sur le sucre, la bière, le vin mousseux, l'eau minérale, le tabac les saccharines, les alcools industriels, les bougies, les allumettes et les jeux de cartes) sont des impôts d'Empire.

3. V. E. Allix, *op. cit.*, p. 1032.

tunité de compenser la limitation mise à des sources réelles (Cf. le décret-loi du 26 juillet 1930, quant à l'impôt sur les boissons).

Il n'y a donc lieu dans ces conditions qu'à rappeler les cas ou les types différents.

Parmi les impôts facultatifs, l'impôt sur les chiens, qui continue à être levé selon des textes anciens et en vertu des art. 13, 16, 18 et 82 de la *Kommunalabgabengesetz*, tient par son rendement (environ 50 millions de Reichsmark) la première place, au regard des autres : impôt sur les chevaux et les bateaux à moteurs, et, dans certaines communes, l'impôt sur la chasse, ou bien encore l'impôt sur les débits de boissons, et l'impôt vicinal[1] (*Wege- oder Fahrzeugsteuer*) distinct de l'impôt impérial similaire (*Kraftfahrzeugsteuer*) expressément visé à l'art. 13 de la loi de compromis, mais peu introduit dans les Pays, lesquels se sont généralement contentés de lever une taxe vicinale, dite *Vorausleistungen für den Wegebau*.

Parmi les impôts obligatoires, outre l'impôt sur les abattoirs, récemment introduit par la volonté impériale[1], l'impôt sur les divertissements ou spectacles est le seul dont le statut soit fixé dans la loi de compromis[3]. De cette dernière imposition le statut fut déterminé par le double objectif, ci-dessus analysé, de répartition compensatoire des charges et de contrôle de l'autonomie communale; il est constitué des prescriptions émises, selon l'article 14 précité de la loi de compromis, par le Conseil d'Empire (*Reichsrat*) et publiées par le ministre des Finances d'Empire, le 12 juin 1926[4]. Sa dénomination est amplement, dépassée par les règles d'assujettissement, elles astreignent

1. Article 13 § 1 : « Les Pays ont le droit de lever, pour l'entretien des voies publiques, un impôt sur l'usage de ces voies par les véhicules. Les bases de cette imposition sont fixées par la loi locale, en considération de l'usage fait par les différents usagers, surtout dans les régions agricoles, eu égard à la surface, la spécialité des cultures et au degré d'utilisation des chemins par les diverses entreprises en concours... »

2. Sur l'introduction de cet impôt dans les divers pays, V. *Reich und Länder*, n° février 1933, p. 63 et s.

3. Loi de compromis, art. 14 : « § 1. Les Communes sont tenues de lever un impôt sur les divertissements. Le Conseil d'Empire est habilité à fixer la réglementation de cet impôt, sa physionomie, le mode de perception, le minimum à percevoir et à prévoir, les limites où pourra se mouvoir l'activité fiscale des Communes. Dans le cadre de cette réglementation, les Pays sont en droit d'apporter tous adoucissements qui leur paraissent utiles... »

4. *RGBl.*, 1re partie, p. 262.

en effet, à une perception sur billets d'entrée (*Billetsteuer*) toutes sortes de réunions à but lucratif pour l'entrepreneur[1]; elles font jouer trois éléments : d'abord, un *Kartensteuer*, taxe de carte, pourcentage sur échelle mobile d'après la valeur de la place à occuper; puis, la taxe forfaitaire (*Pauschsteuer*) établie, comme le mot l'indique, d'après le catalogue de l'ordonnance, qui se réfère tantôt à un multiplicateur journalier du prix d'entrée (tirs, balançoires, carrousels ou manèges), tantôt à un pourcentage sur la valeur du matériel en cause (phonographes, postes récepteurs de T. S. F. dans un local public, pianos...), tantôt au chiffre des participants ou à la dimension de la salle ; enfin, une taxe spéciale, égale à 5 % des entrées brutes, qui frappe telles entreprises commerciales que peut désigner l'autorité locale. Au surplus, la loi de compromis fiscal, dans un but d'ordre ou d'unification, a prévu, si elle n'a imposé, l'établissement par le législateur local d'un compromis secondaire et spécial[2].

C. Leur productivité est, en période de gêne financière, la raison commune des collectivités inférieures à recourir aux taxes de consommation. Les impôts sur les boissons (*Getränkesteuern*) n'ont pas rompu cette tradition dans l'Allemagne d'après-guerre, au terme de luttes qui, sur ce point aussi et en marge du compromis, furent passionnées : leurs partisans[3] insistant sur le potentiel de réserve

1. Cf. l'énumération très détaillée et fort curieuse de l'article 1 du texte.

2. Loi de compromis, art. 14 : « § 3. Les Pays peuvent décider que l'impôt sur les divertissements sera levé par les Pays eux-mêmes aux lieu et place des Communes et unions de communes, de même que pour les domaines (*Gutsbezirke*). Dans ce cas, les dispositions des alinéas 1 et 2 trouvent encore leur application. »

§ 4 : « Les Pays peuvent également fixer des règles de distribution du produit de l'impôt sur les divertissements entre les Communes, les Unions de communes et les Pays. »

3. Rpr. dans ce sens G. Stolper, *Ein Finanzplan*, Berlin, 1929, p. 86 et s.; J. Schumpeter, *Das deutsche Finanzproblem*, Berlin, 1927, p. 19; F. K. Mann, *Deutsche Finanzwirtschaft*, Iena, 1929, p. 113; Fr. Koltermann, *op. cit.*, p. 109.

Rpr. surtout l'affirmation et l'étude curieuse du Dr Mulert, tirant d'une comparaison avec le régime anglais cette conclusion que l'introduction de l'impôt sur les boissons pourrait rapporter aux Communes annuellement de 2 à 3 milliards de Reichsmark, dans *Der Städtetag*, n° 2 février 1928, p. 122 et s., et la critique correspondante de F. K. Mann, *op. cit.*, p. 139.

fiscale inclus dans le principe de la taxation de la consommation locale, et mettant en relief la souplesse de perception, l'inutilité d'un seuil réglementaire, l'automatisme du contrôle, comme dit Schumpeter, lequel entendait par là que « dans le caractère d'impôt communal et la prompte résistance des cercles d'individus intéressés l'imposition trouverait des régulateurs suffisants[1] »; — leurs adversaires s'attaquant précisément à ce régulateur de la consommation devenue presque de luxe à raison des circonstances pour accuser l'impôt en projet de devoir aboutir plutôt à une réduction de la consommation, d'empêcher par là le but fiscal recherché et indirectement de prendre les allures « d'un impôt-annexe sur les bénéfices industriels et commerciaux (*Sondergewerbesteuer*) » des tenanciers et débitants[2]. Or la contestation fut menée avec d'autant plus d'âpreté que la perspective de l'imposition des boissons faisait entrevoir un accroissement du prix de la bière, la boisson nationale déjà lourdement grevée par l'impôt impérial, et que celle même de l'introduction et de la suppression des impôts communaux sur les boissons ouvrait l'éventualité d'un recours par les Communes, selon la lettre des articles 15 § 1 et 16 de la loi de compromis fiscal de 1926, repris aux articles 16 et 17 de celui ce 1927, au droit d'imposer la consommation locale de la bière dans une proportion pouvant aller jusqu'à 7 % du prix de gros, à la condition que cette imposition nouvelle soit contre-balancée par un abaissement des impôts réels. En fait toute une série de précautions fut prise pour éviter, et l'abus de cette faculté, et en particulier les conflits ou doubles impositions avec l'impôt impérial, et le stoppage à la source opéré de son chef à la production de la bière[3].

Lorsqu'avec la crise et le *Finanznot*, il parut et devint nécessaire d'alléger le poids des impôts réels[4], le décret-loi du 26 juillet 1930[5] revint à la seule solution

1. J. Schumpeter, *op. cit.*, p. 19.
2. P. Reinhold, *Die Finanzreform*, Leipzig, 1929, p. 19.
3. V .sur la question, R. Biergaus, *Die steuerliche Belastung des Bieres in Deutschland*, dans la revue *Ruhr und Rhein*, 1929, n° 51.
4. Rpr. le discours en ce sens du ministre prussien Höpker-Aschoff, au Conseil d'Etat de Prusse, 1929, *Berichte der 27. Sitzungs*, col. 457.
5. *RGBl.*, 1re partie, p. 311.

possible et tolérable . les Communes se virent à nouveau autorisées (*berechtigt*), au cas d'alourdissement extraordinaire de leur budget par la charge d'assistance, et moyennant l'assentiment et l'habilitation par les autorités de Pays, à lever un impôt spécial, complémentaire de l'impôt communal sur la bière, et jusqu'à 5 % du prix de détail, sur toutes boissons quelconques (alcools, eau minérale, chocolat, thé, café et autres infusions) débitées en lieu public. Le décret-loi du 1er décembre 1930 a prorogé le régime au delà du 1er janvier 1931[1].

Cette *Berechtigung* est un exemple, entre bien d'autres, des degrés existant dans l'ordre et les aspects de la tutelle impériale sur les finances des collectivités subordonnées et dotées d'autonomie administrative. Elle se manifeste, tantôt par des *Sollvorschriften*, de simples habilitations ou recommandations (comme en l'espèce), tantôt par des *Mussvorschriften*, véritables contraintes, à la façon de celles relatives au taux unique des impôts réels ou du genre des prescriptions touchant les rapports entre impôts de Pays et impositions communales jointes, ou concernant la taxe civique[2].

1. Cf. *supra*, p. 159.
2. V. W. Markull, *Kommentar...*, p. 155.

Section deuxième.

Les sources autres que l'impôt.

Pour « boucler le cercle » des moyens financiers qui, en sus des ressources du fonds commun, d'une part, et, d'autre part, des moyens fiscaux consentis aux collectivités publiques allemandes, doivent fournir la couverture de leurs activités organiques dans le cadre constitutionnel de Weimar, il convient de prêter quelque attention au groupe des ressources propres autres que l'impôt, savoir les ressources sur fonds spéciaux et bénéfices des entreprises à caractère industriel. Elles semblent, au premier abord, n'avoir rien à voir avec la matière du compromis de finances. La réalité des choses, au contraire, fait apercevoir entre elles une étroite interpénétration, en ce sens que la précarité comptable des disponibilités mises depuis Erzberger à la disposition des Pays et surtout des Communes, en tout cas l'insuffisante élasticité des sources fiscales, a trouvé en partie son remède dans le développement de la pratique des fonds spéciaux (*spezielle Deckungsmittel*) et dans les bénéfices tirés des entreprises à caractère commercial[1]. (*Erwerbsunternehmungen*).

§ 1. *Les ressources sur fonds spéciaux.*

Le poste est très délicat à ventiler, mettre à part, isoler, étant alimenté par toutes sortes de moyens de trésorerie qui ont pris une extension particulière dans les finances communales en forme de dette publique : dans la masse et la diversité des rentrées, au milieu des emprunts, des lettres de revalorisation, des bons, des obligations ou des lettres de gage, il est difficile de voir clair, étant bien et tout de

1. V. l'enquête éditée par le *Verein für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik*, dans ses publications, sous le n° 37, et intitulée : *Beiträge zur Kommunalen Finanzwirtschaft*, Berlin, 1930, l'article de K. Jeserich, *Die Bedeutung der Betriebsüberschüsse für den kommunalen Haushalt.*

suite spécifié que deux parts existent dans cette dette, l'une provenant de la revalorisation des engagements d'avant la stabilisation, l'autre postérieure à ces opérations de stabilisation et revalorisation. Ainsi le chapitre des « Fonds spéciaux » a joué le rôle de caisse noire[1].

Que la vraie raison de leur développement soit un reflet, comme certains l'ont analysé[2], du suffrage universel, ou, comme d'autres veulent le voir, du mode d'élection des assemblées communales, il reste que l'emprunt a été une des caractéristiques et aussi l'un des abus les plus graves de la politique financière de l'après-guerre : petits et grands Pays, petites et grandes Communes y ont recouru comme à un mode absolument normal de couverture de leurs dépenses, d'après l'exemple impérial.

A. Faute, durant la guerre et l'inflation, de pouvoir se procurer à long terme les sommes nécessaires à leur activité administrative et économique (reconstruction des réseaux électriques ou routiers, entreprises commerciales et industrielles, canaux, politique de construction) les organes autonomes, Pays et Communes, se virent, vu l'état du marché intérieur, d'autant plus dans l'impossibilité de financer leurs plans de travaux que les fonds de réserve constitués avant 1923 étaient fondus, réduits à néant par la revalorisation. L'appel au crédit étranger avait permis la reconstruction de l'industrie ; il s'ouvrit à l'initiative municipale comme une voie toute nouvelle. La dévalorisation de la devise ruinait tout essai de budget, toute perspective d'équilibre financier ; la facilité avec laquelle la haute finance américaine, suisse et suédoise consentait des crédits, fournit autant d'éléments pour déterminer émissions et emprunts, tant et si bien que l'Empire (et là se retrouve l'influence de Hjalmar Schacht) dut intervenir : est-ce la conscience de la fragilité des monnaies qui poussa le commissaire à la stabilisation à s'alarmer des répercussions sur le cours du Reichsmark de l'amortissement ou de la consolidation ultérieure des emprunts communaux, particulièrement des emprunts

1. Cf. J. Popitz, *Gutachten*, p. 40.
2. Cf. dans le *Handw. der Staatsw.*, l'article déjà cité de K. T. Eheberg, *Gemeindefinanzen*, t. IV, p. 835 et s.

extérieurs émis pour le compte des villes ? ou la simple raison de la sûreté nationale[1] ? Toujours est-il que la mise sous contrôle de ces emprunts fut opérée par le décret-loi du 29 janvier 1925, par modification de l'ordonnance originaire du 1er novembre 1924[2].

Les mesures avaient été préparées de longue date par la Reichsbank, et il semble bien, quant à ce, que Schacht, président de l'institut d'émission, n'ait que repris une idée d'Helfferich : elles furent arrêtées en leur forme définitive, lors d'une réunion des ministres des Finances, le 23 décembre 1924 à Berlin ; leur nouveauté, et aussi leur habileté, était de soumettre toute nouvelle émission faite à l'étranger par les Pays ou les Communes à l'agrément préalable d'une commission créée auprès du ministre impérial des Finances et réunissant aux représentants des Pays et des Communes ceux des divers ministères de l'Empire et de la Banque d'Etat.

L'« Office consultatif des crédits étrangers » (*Beratungsstelle für Auslandskredite*) était, du point de vue formel, une institution assez curieuse, purement consultative, sans fondement légal, étant née du seul accord des Pays et de l'Empire ; du seul point de vue pratique, il était aussi mal outillé, sinon pour juger de l'opportunité des appels au crédit extérieur, du moins pour fixer les possibilités du marché intérieur[3]. Sous la forme première de son organisation l'Office n'obtint presque pas de résultats ; l'afflux des capitaux étrangers tant à long qu'à court terme ne cessa de croître, à la faveur de l'état du marché intérieur des capitaux. Comme le devait plus tard signaler l'Agent général des paiements de réparations, la fin de l'année 1925, au terme d'une période où nulle forme de crédit ne se laisse

1. V. un article de Meyer-Lulmann dans *Der Städtetag*, 18 octobre 1927, p. 290 et sv.

2. V. Une excellente étude de toute cette question est dans le *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1929, p. 25 et s., et surtout dans le rapport de l'*Ausschuss zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft* (*Enquete-Ausschuss*), intitulé *Die Reichsbank*, Berlin, 1929, p. 81 et s.

3. Cf. les déclarations faites par H. Schacht alors président de la Reichsbank, les 21 octobre et 4 décembre 1926 au Conseil de la banque, les 21 juin 1927 et 24 octobre 1927 à la commission du budget du Reichstag, publiées en Annexes du *Enquete-Ausschuss*, cité ci-dessus, p. 129 et s.

saisir, marque un réveil du marché allemand des capitaux, une augmentation de volume du crédit, d'ailleurs sous des conditions favorables seulement à des investissements à court terme dans l'industrie renaissante. Ce fut alors tant pour les Pays et les Communes que pour l'industrie, la période des grands emprunts extérieurs[1].

Il est toutefois, et par malheur, impossible de déterminer exactement le progrès des engagements sur les deux marchés intérieurs et extérieurs. Sans doute, la *Journée des Villes* a fourni des chiffres approximatifs[2] ; mais ces chiffres sont non officiels, incomplets, et ils ne doivent être retenus qu'avec beaucoup de circonspection; néanmoins reste certain et indiscutable, nonobstant la Commission consultative des crédits extérieurs, sinon un accroissement absolu, du moins une multiplication d'émissions. Le tableau annexe G. 1 (*infra*, p. 404) permet d'entrevoir cet afflux de capitaux et d'imaginer son importance dans les caisses locales et communales. En vérité, la matière des emprunts extérieurs de l'Allemagne locale et communale est peu connue en France; aussi, malgré qu'elle soit, sinon étrangère, à tout le moins seulement connexe ou parallèle à l'objet de ce travail, il paraît juste de l'y retenir comme symptôme d'un état d'esprit, témoignage du particularisme d'une nation, résultat de coutumes et expression d'une âme qu'il est plutôt difficile à l'esprit latin de saisir. Qui ouvrira un journal de 1925 ou 1926 y trouvera l'écho d'une campagne d'opinion particulièrement violente contre l'Empire et la Reichsbank, y suivra la revendication par et pour les Pays et les Communes du droit minimum d'existence reconnu par la Constitution de Weimar aux citoyens de l'Empire, y découvrira la racine de la haine déclarée en ce temps pour un Schacht, ressemblante à celle déchaînée par un Erzberger

1. V. *Rapports de l'agent général...*, 30 novembre 1925, p. 63; 10 juin 1927, p. 69.

2. Les seules Communes auraient emprunté en millions de Reichsmark :

31 décembre 1924	Marché extérieur	0	Marché intérieur	163,0
31 décembre 1925	—	240,8	—	552,0
31 décembre 1926	—	194,3	—	140,0

(Chiffres entendus des emprunts nouveaux contractés au cours de l'année).

et représentative en dernière analyse du particularisme allemand[1]. Il n'empêche d'ailleurs, quoiqu'en aient la plupart des Allemands, que les emprunts de 1925-26 furent somptuaires, leur afflux générateur de tous les luxes et de tous les gaspillages, et qui purent très justement inspirées les critiques et les suggestions de la Reichsbank pour l'œuvre « de guillotine »[2].

B. Les désirs, les voies et moyens de l'Empire, dans cet ordre de réalités, étaient simples et proches encore de la tradition erzbergienne, tendant, les uns comme les autres, à accroître sans cesse le contrôle de l'Empire sur celles-là mêmes des sources que les lois de compromis laissaient à la disposition des organes inférieurs.

La loi du 31 mars 1925 — ce fut un premier mouvement à cette fin — réinstaura le sens des prescriptions de l'ordonnance du 29 janvier, opéra un accroissement des pouvoirs de la Commission de contrôle, vivifia ou développa le droit de regard impérial sur les finances des Pays et des Communes[3]. D'âpres discussions avec les Pays en précédèrent le vote, les partis d'opposition gouvernementale ayant pris le parti des Communes et accusé le projet d'apporter une modification tacite à la Constitution; conformément à l'article 76 de la Constitution de Weimar, son vote s'ensuivit à la majorité des 2/3[4]. Dans ces conditions ce fut, durant les années 1925 et 1926, le déroulement d'une

1. L'esprit allemand ne connaît pas à la dépense les mêmes limites que le Français moyen; le besoin de confort ou de jouissance que révèle la vie allemande ne doit pas être négligé quand il s'agit de juger de l'œuvre des collectivités publiques germaniques. Autres pays, autres mœurs; la disparité explique pour partie et doit dissiper pour une autre l'étonnement, la révolte même d'un esprit français en face des réalisations de l'urbanisme des municipalités allemandes. Un « grand magistrat aux comptes de France » a présenté de façon remarquable le raccourci des dépenses des deux nations; il n'importe pas moins, à l'arrière ou à l'occasion des états et des chiffres, de garder quelque souvenir de la géographie humaine, pour pouvoir énoncer, adapter, nuancer les jugements relatifs à la somptuosité de certains crédits : comme bien d'autres choses le somptuaire est relatif.

2. V. H. Schacht, *op. cit.*, p. 172 et s. Rpr. H. Laufenburger, *Revue d'économie politique*, 1928, n° 4, p. 32 et s.

3. Voir *RGBl.*, 1re partie. p. 27.

4. Cf. *Reichstagsdrucksachen*, n° 575. Cf. également *Stenogr. Berichte des d. Reichstags*, 1927, p. 958 et s.

lutte autour des crédits extérieurs[1], de l'entreprise et l'entretien dans la presse de tous les partis d'une propagande à double courant : l'un, à l'intérieur du Reich, pour obtenir l'élargissement des conditions d'émission, l'emprunt extérieur et du contrôle impérial présenté comme la seule voie de salut des finances particulières[2]; l'autre, se traduisant hors frontières par une agitation intense, presque par une contrebande politique, surtout en Amérique, pour obtenir des crédits, à laquelle s'associent comme démarcheurs concurrents de l'Empire et des collectivités inférieures les personnalités les plus marquantes de la finance allemande : Jacob Gould, Schacht, Asch, le trésorier de Francfort; Schurmann, l'ambassadeur des U.S.A. à Berlin; le Dr Mulert de la *Journée des Villes*[3]. Cependant la pression était ferme du gouvernement de Berlin; les Pays et Communes ne passèrent plus que rarement au travers des mailles du filet tendu; et le contrôle fut parfois sévère à l'excès, butté, obstiné jusqu'à refuser même, et à maintes reprises, aux Pays et Communes de reconnaître la réalité et l'existence de leurs charges ; les discussions échangées, à la réunion de la *Journée des Villes*, les 28 et 29 septembre 1927, entre les membres du gouvernement central et les délégués des Villes, portent la trace et font preuve de cette incompréhension et de cette défiance[4].

1. Cf. Harold G. Moulton et L. Pasvolsky, *War Debts and World Prosperity*. Washington, 1932, et quelques remarques de l'article de R. Nathan, dans l'*Europe Nouvelle*, n° 10 décembre 1932.

2. Le droit de contrôle impérial, qui a entraîné la naissance de la statistique impériale, a fait l'objet de toute une série de textes : lois de compromis du 10 août 1925, § 69; ordonnance du 9 février 1926; loi de compromis du 9 avril 1927; ordonnance du 25 juillet 1927; ordonnance du 23 juin 1928. Son importance peut être mesurée par l'obligation créée aux Pays et Communes de remettre à l'Empire des tableaux exacts et réguliers de leurs comptes, l'existence et l'exigence de statistiques exactes sur les budgets des Pays et des Communes, et spécialement sur leur dette à dater du 31 mars 1928.

3. V. sur la propagande faite en Amérique deux articles intéressants dans le *Manchester Guardian* du 3 décembre 1927, et le *New-York Evening Post* du 28 novembre 1927.

Rpr. Jacques Seydoux, *op. cit.*, p. 166 et s., 211, 315 et s.

4. Les critiques les plus acerbes et les plus différentes s'y rejoignirent : le reproche fut adressé aux Communes de chercher par le moyen des crédits étrangers à ruiner l'économie privée au moyen des régies municipales, de faire œuvre de socialisation occulte (*trockene Socialisierung*); les députés des villes, pour se défendre, donnèrent un détail d'emploi des 23 millions de £ que leur avait procurés en 1926 l'emprunt extérieur : électricité 9,3; gaz 5,5; eau 4,4; ports et canaux 1,9; voirie 1,1; divers 0,9, d'après

C. Ce n'est, d'ailleurs, qu'à l'automne 1926 que s'accuse ce tournant dans la politique financière des Pays et des municipalités : l'utilisation des ressources du marché national, qui va durer quelque trois années (fin 1926 à fin 1929) à la faveur du mouvement cyclique industriel et financier, période de *Hochkonjunktur*, peut être due à la politique européenne, en tous cas fortement influencée par la politique de contrôle et de barrage (*Kreditsperrepolitik*) suivie par l'Empire.

Sans que l'emprunt extérieur ait cessé, à compter du printemps de ladite année, les émissions publiques sur le marché intérieur, d'obligations et de bons à échéance fixe se multiplient[1] pour le compte des administrations locales et surtout des municipalités. Ce sont emprunts et placements destinés, suivant leurs programmes variés, à la couverture de dépenses d'urbanisme, travaux de voirie ou de canalisations, réédification d'abattoirs, aménagement de marchés ou de cimetières, etc..[2] Floraison d'autant plus

les postes de l'activité communale tels qu'ils sont analysés, *infra*, p. 397 et s. Ceux qui, dans les sphères gouvernementales de Berlin, admettaient la correspondance de l'affectation des fonds d'emprunt au domaine d'activité normal des organes autonomes reprochaient du moins aux administrateurs locaux d'employer l'emprunt comme un moyen d'alimentation normale de leurs caisses. Pourtant, à considérer la situation des villes et communes d'Allemagne au lendemain de l'inflation, il faut convenir qu'à l'inverse du désordre et du gaspillage scandaleux de certains, la plupart des maires, fonctionnaires d'une formation et d'une compétence en général remarquables, se trouvaient acculés, si l'Empire continuait à maintenir en limites aussi étroites le droit aux emprunts extérieurs, le marché intérieur étant épuisé, à porter les crédits indispensables aux grandes dépenses urgentes et d'un coup au passif des budgets ordinaires; d'où, un accroissement intensif des impôts communaux et réels, une tension de l'appareil fiscal au point de le faire éclater, et, comme résultats, la fuite de la matière imposable, la ruine économique, les gros risques de désordres sociaux... Les reproches allèrent même plus loin, les administrations communales étant accusées de prévoir au travers de leurs emprunts de nouvelles augmentations fiscales destinées au service des intérêts et de l'amortissement des emprunts; les maires firent valoir que les dépenses à couvrir par les emprunts étaient productives en dehors de toute aggravation fiscale, ce qui était un argument assez habile étant donné que la Commission impériale de contrôle se décida longtemps d'après la pesée fiscale, la suffisance ou l'insuffisance de l'emprunt aux dépenses envisagées.

1. Touchant ces émissions sur le marché intérieur, v. l'article de V. von Leyden, *Die Kapitalwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände*, dans *Kapital und Kapitalismus*, Berlin, 1931, p. 263 et s.; V. également un excellent exposé historique de la matière dans *Saling's Börsen Papiere*, t. 1er, p. 33.

2. L'ensemble de ces dépenses relève bien du cadre général de compétence des Pays et des Communes, mais laissent la question ouverte de savoir comment il peut se faire qu'à cette époque où le fonds commun est très large-

rapide que pour la précipiter plusieurs causes entrèrent en action : le Plan Dawes (9 avril 1924) et la politique générale du Reich; les fluctuations du loyer de l'argent, qui ramenèrent l'avantage au marché intérieur, équilibré dans ses offres avec celles des prêteurs étrangers (aux environs de 8 %)[1]; les nouvelles mesures prises, le 12 novembre 1926, pour le resserrement du contrôle et contre les évasions techniques, nombreuses, facilitées par les complicités politiciennes; enfin et surtout le curieux processus psychologique qui, après la réforme von Schlieben[2] et à la suite des moins-values enregistrées par les collectivités inférieures et déterminées par le règlement nouveau du compromis financier, poussa très fort vers la politique d'emprunt les dirigeants incapables de réduire ce qui était ou ce qu'ils se complaisaient à appeler leurs besoins financiers.

Il s'ensuivit une augmentation massive des dettes locales et communales, en formes diverses : emprunts obligataires, bons du trésor, lettres de gage communales ou certificats de dette. Une phase nouvelle s'ouvrit; elle se caractérise par l'arrêt presque complet de la dette extérieure, d'autant plus net que le gouvernement d'Empire, par ordonnance en date du 4 décembre 1926, avait supprimé l'exemption fiscale dont jouissaient jusqu'alors les fonds d'emprunts étrangers. L'année 1927 ne connut plus guère que quelques emprunts émis, avec l'autorisation du contrôle impérial, en Angleterre par la Bavière, la province de Hanovre les villes de Berlin et de Dresde. Elle a pour trait propre une modification très manifeste, du fait des événements et

ment doté et étayé encore de très fortes garanties, où les plus-values fiscales sont abondantes, les comptes et les « besoins à couvrir » n'aient pu être équilibrés ? Ici réapparaissent comme seuls responsables la légèreté et le gaspillage souvent reproché aux Pays : la série des grands emprunts n'a servi qu'à alimenter le goût de luxe et de faste; ils ne servirent qu'à des dépenses purement improductives ou à peine productives selon le critérium de productivité qui fut le plus grand souci et la raison déterminante de la Commission de contrôle. Celle-ci ne semble pas avoir complètement réalisé alors le danger que cette accumulation d'emprunts fait courir aux rapports de l'Empire et de ses collectivités son seul but fut en ce temps la protection de la devise.

Cf. J. Popitz, *Zum deutschen Finanzpolitik*, dans l'*Europäische Revue*, 1930, p. 594 et s. Cf. également *Wochenbericht des Institut für Konjunkturforschung*, nos 31 octobre 1928 et 24 décembre 1928.

1. V. H. Laufenburger, *loc. cit.*, p. 21 et s.

2. Cf. *supra*, p. 117 et s. V. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, octobre 1925, p. 578 et s.

sous la pression de la Reichsbank, de la finalité et de l'emploi de l'emprunt ainsi contracté sur le marché intérieur ; de 1927 à 1929 le décor est changé : au lieu des dépenses d'urbanisme, ce sont, parallèles aux déficiences du compromis[1], des nécessités et les charges nouvelles des assurances sociales et du chômage.

D. Le terme n'était même point atteint qu'une fois encore, à dater de 1929, la situation se modifie profondément, pour deux raisons ou difficulté de technique financière : immédiatement la suppression, de durée imprévisible, des possibilités d'emprunt, extérieur ou intérieur; ensuite, par un phénomène inattendu ou inconnu pour les finances communales surtout, la fatalité et le danger d'un accroissement massif du *crédit à court terme*, l'assèchement et l'inexistence de l'offre constante en période normale d'argent frais qui facilite toujours et parfois avantage la consolidation de la dette flottante, bref la gêne et le risque du budget et de son équilibre. A une situation continuellement et progressivement déficitaire des budgets et des comptes, des reports d'écritures ou l'emploi de l'emprunt avaient jusqu'alors été les remèdes aisés ou les palliatifs extraordinaires d'erreurs, de prévisions ou de balancement des postes ; le déficit dorénavant installé, amplifié, généralisé, les rendit inefficaces; et au mal endémique certains esprits prêtèrent attention, réclamèrent, comme font toujours les citoyens avisés, prudents et loyalistes, un régime ou un renforcement de contrôle : à ce moment, mais évidemment trop tard, l'Empire et les collectivités inférieures se sont aperçus que le danger immédiat n'était pas la stabilité de la devise nationale, mais celle même de tout l'édifice tout entier. C'est là l'origine des *Zentrale Kreditausschüsse* créés par les groupements directeurs de la vie locale, avec mission de contrôler tout le jeu du crédit intérieur, dans la mesure où il « prenait le marché du capital à partie », c'est-à-dire, et de façon négative, laissait de côté le crédit par bons du Trésor. Il advint à l'Empire lui-même d'adhérer au fonctionnement du système : la circulaire du

1. La même idée est exprimée dans l'article déjà cité de Fr. Neumark, p. 157.

14 février 1930[1] reconnut les commissions locales des *Kommunalen Spitzenverbände* ; l'ordonnance du 3 décembre, consécutive à la Conférence des Pays réunie à Berlin le 3 décembre 1930[2], soudait leur organisme et compétence à l'institution ancienne de la *Beratungsstelle.*

§ 2. *Les entreprises à caractère industriel ou commercial.*

Nées avant la guerre[3] et la Révolution, dès la fondation de la Confédération de l'Allemagne du Nord, c'est pourtant à la faveur de l'après-guerre surtout et accessoirement à la dévalorisation, qu'elles se sont développées comme un produit ou une réalisation des idées socialistes sur le rôle de l'Etat. Le fait que, parallèlement à l'Empire, Pays et Communes ont depuis 1919 mis la main sur une série d'exploitations commerciales et industrielles, rendait du point de vue économique et juridique[4], le classement difficile, incertain; mais seule intéresse le problème du compromis la constitution de ressources par cette fortune d'entreprises (*das Erwerbsvermögen*) groupée à chaque échelon, tour à tour impériale, locale ou communale.

A. Cette fortune est d'origine et de date bien différente[5].

Partie est, en effet, ancienne, de nature domaniale et de forme terrienne, représentée par l'élément-capital ou biens-fonds, à l'exception des patrimoines administratifs (*das Verwaltungsvermögen*), aux différentes branches du service public et correspondant à un stade politique passé; bien qu'elle se rencontrât déjà à l'échelon communal (propriété de forêts, de champs, de terrains, de bâtiments), elle est le propre de l'échelon local : aussi bien aux anciens domaines des Etats (patrimoine de la Couronne), les Pays

1. *Ministerialblatt*, 1930, p. 115.
2. V. un article très intéressant du ministre des Finances d'Empire Diedrich, sur le travail de cette conférence, dans le *Berliner Tageblatt*, n° 15 décembre 1930.
3. Cf. Paul Laband, *Le droit public de l'Empire allemand* (trad. franç. déjà citée), t. VI, p. 42.
4. Cf. dans le *Handb. d. Finanzw.*, l'article d'O. Englander, *Oeffentliche Unternehmungen*, t. I, p. 635 et s.; et *ibidem*, H. Bleicher, *Die Betriebe*, t. II, p. 426 et s.
5. Pour la Prusse, Cf. P. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*, p. 21 et s.

ont-ils ajouté, depuis 1919, par voie de confiscation ou de par les règles de la déshérence, les domaines des princes et des familles régnantes; ainsi[1], à raison de la composition ancienne ou renouvelée de leur domaine, ils sont, pour la plupart, grands propriétaires fonciers et ils retirent de l'affermage, des droits de coupe et des taxes diverses des profits considérables. En Bavière les forêts domaniales représentent 2/5 de la surface boisée[1]. En Prusse la fortune domaniale, outre châteaux, bois et champs, est constituée des droits de propriété sur certaines exploitations minières et industrielles, salines, mines et tourbières. Il est, d'ailleurs et par contre, juste de signaler que l'impérialisation après la guerre des chemins de fer prussiens a fait diminuer de presque 50 % les recettes de fortunes administratives.

Le caractère domanial et souverain de cette *Hoheitsvermögen* qui n'existe guère vraiment qu'à l'échelon local, met le groupe de recettes en provenant presque en dehors du compromis; au contraire, l'autre partie de la masse patrimoniale, celle qui est de formation plus récente, du stade capitaliste et dérive des progrès de l'interventionnisme, de l'implantation des idées et des doctrines socialistes dans la vie économique[3], et d'une « socialisation à froid », peut, dans la mesure même de son extension, donner lieu à contrôle ou intervention de la collectivité supérieure[4], par application des principes généraux de la Charte de Weimar investissant l'Empire tant (art. 15, 24 et 155) du droit de contrôle (*Aufsichtsrecht*) que (art. 7, § 13) de la charge et du « droit de légiférer sur... la socialisation des richesses naturelles et des entreprises économiques,.. la production, la répartition et la formation des prix des biens économiques[5] ». Elle se rapporte à toutes les par-

1. La plupart des Constitutions des Pays contiennent des articles relatifs à l'administration de cette fortune : par exemple Anhalt § 48 (Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 103); Bade § 112 (*loc. cit.*, p. 112); Bavière § 22 *in fine* (*loc. cit.*, p. 128); Hesse, § 59 (*loc. cit.*, p. 182...).

2. V. à ce sujet les articles de O. Böttcher, dans *Wirtschaftskurve der Frankf. Zeit.*, 1927, fasc. I, p. 80 et s., fasc. II, p. 192 et s.

3. V. dans le *Handw. d. Staatsw., Ergänzungsband*, 1929, l'article de E. Ropke : *Staatsinterventionismus*, p. 861 et s. Cf. également A. Aftalion, *Les fondements du socialisme*, Paris, 1923.

4. Cf. O. Most, *Die Selbstverwaltung der Wirtschaft*, Berlin, 1929, p. 6 et s.

5. V. Delpech et Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 60.

ticipations des collectivités publiques à la vie économique industrielle de l'Empire dont l'action se fait sentir avec une netteté particulière à l'échelon communal et où, sous couleur de service public ou de police administrative spéciale, la commune prend la figure ou tient le rôle de commerçant ou d'industriel, d'agent producteur d'eau, de gaz, d'électricité, d'entrepreneur de services en commun ou de transport. Semblables entreprises, quelle qu'en soit la forme (elle va de la régie à la simple participation comme actionnaire en passant par la régie mixte[1]) sont publiques, de leur nature, par leur objectif qui est, non la recherche d'un bénéfice et l'application à une fin de « rentabilité », mais une satisfaction ménagée à l'utilité générale et une activité purement désintéressée. Malgré qu'en fait, la conduite « rationnelle » en soit souvent très hardie et s'écarte, à la vérité, du principe et du type du service à bon marché, elles sont susceptibles d'être pour les caisses des collectivités autonomes source de belles recettes. En tout cas leur existence à soi seule, les statuts et immunités spéciales dont elles jouissent de la part de l'Empire, le conflit permanent où elles sont engagées avec l'initiative privée, ont été autant de raisons pour intéresser le législateur impérial à leur bon fonctionnement, non moins que la prestation de fonds par subventions qui peut naître de sa politique de soutien

B. Bien avant les lois formelles de compromis, les modes ordinaires de gestion des entreprises économiques avaient fait l'objet d'une réglementation des plus détaillées, de la part du législateur d'Empire, dans les textes constitutionnels et les lois de fiscalité communale (*Kommunalabgabengesetze*). La limitation des libertés communales d'imposition a été suivie d'un mouvement de réforme de plus en plus stricte. Qu'il s'agisse d'entreprises à but lucratif (*rentabele Unternehmungen*) ou même d'utilité publique (*unrentabele Unternehmungen*), s'applique le principe général de la comptabilité publique, de couverture des dépenses par les

1. Cf. dans la collection des *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, n° 176, les quatre volumes de J. Landmann, *Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen*, Munich, 1931, en part. vol. I, p. 83 et s.; Rpr. dans le *Handw. d. Staatsw.*, l'article de E. Schmelcher, intitulé : *Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen*, t. IV, p. 486 et s.

recettes : déjà, du reste la loi prussienne du 14 juillet 1893 l'avait formulé[1]; l'usage lui ayant enlevé beaucoup de sa vertu pratique, c'est au danger de cette déficience, spécialement à ses répercussions indirectes sur le compromis, donc à l'accroissement massif des impôts réels et aux surtaxes établies par les Communes en vertu de leur droit d'imposition autonome (*selbständiges Umlagerecht*) ou encore à la charge des impôts et des taxes proprement communales, que la loi d'Empire s'est attaquée tour à tour par des textes et moyens divers, pour la plupart déjà relevés ci-dessus : contrôle des emprunts[2], limitation du droit d'imposer, parfois même autorisation du régime des entreprises par l'Etat. Maintes fois des objections fort révélatrices d'un état d'esprit ou d'un système administratif très spécifiquement administratif furent présentées contre les restrictions à l'universalité de compétence touchant le développement de l'activité économique, et cette forme spéciale leur était donnée qu'un organisme de l'Etat, dès lors que ses résolutions ne lui font assumer aucune responsabilité financière ni juridique, n'est pas qualifié à édicter ou prendre des mesures à retentissement peut-être considérable pour les collectivités inférieures. Elles demeurèrent inopérantes, particulièrement en certaines parties de l'Allemagne méridionale et centrale et n'ont point sorti effet. Pourtant, quelles qu'elles aient été, les mesures administratives et les circonstances économiques n'ont pas empêché un abaissement de plus de 50 % des recettes par rapport aux dépenses, dans les budgets des trois collectivités.

C. La place n'est point ici, quelque réel et majeur que soit l'intérêt de ces entreprises pour l'étude du socialisme municipal et de façon plus générale, quant à la structure et aux conditions de l'économie germanique, place pour en suivre les détails organiques.

Au titre premier, ci-dessus, des développements de quelque importance ont tâché, soit à éclairer l'édifice, l'*Aufbau*, des services administratifs dont la limite sépa-

1. Art. 3 : « Les entreprises industrielles des communes doivent être gérées en principe de façon à ce que les recettes couvrent au moins toutes les dépenses résultant des dites entreprises, y compris les intérêts et l'amortissement du capital de premier établissement. »

2. Cf., *supra*, p. 390.

rative des services industriels est souvent bien mince, plus théorique que pratique (pour les établissements hospitaliers par exemple), soit surtout à préciser le *Lastenausgleich* entre les collectivités publiques; rien de pareil n'est en cause quant aux entreprises communales, les subventions pour déficits n'étant qu'occasionnelles et précaires et le caractère même des services repoussant toute idée de compensation secondaire; les curiosités du sujet sont donc moindres et il suffit d'un énoncé schématique, suivant leur objet, de ces entreprises. Au surplus, il serait délicat, artificiel, hasardeux de s'attacher ou s'attarder à la distinction parfois tentée entre elles en Allemagne, du point de vue de la rentabilité[1].

a) *Entreprises de fournitures.* — Au premier plan de cette catégorie sont les services d'adduction et de distribution d'eau (en 1910, 93 % des services des eaux; en 1930, 96 %, et 1,2 % seulement en régie mixte). Le phénomène relevé à propos de la construction de la voirie (Cf. *supra*, p. 319) s'est reproduit en la matière, et la tendance fortement développée de créer pour l'exploitation du service des groupements à buts spéciaux (*Zwecksverbände*), soit de quelques-communes voisines (le plus ancien est le *Verbandswasserwerk Bochum* 1902), soit même d'une région tout entière (*Ruhrtalsperrenverein* 1898).

Les usines à gaz ont été prises dans un courant similaire d'absorption communale (en 1930, 75 %); le problème de leur municipalisation et de l'extension des distributions (*Ferngasversorgung*) a été jusqu'à la dernière crise et demeure l'un des problèmes les plus discutés et les plus importants du socialisme municipal.

Les entreprises d'électricité tiennent dans le même cadre une place à part, du fait qu'outre un développement particulièrement grand de la forme d'entreprises mixtes, le Reich et les Pays ont, à côté des Communes, pris fortement pied sur ce terrain à la suite de la loi du 31 mars 1919 qui impérialisa et mit sous le contrôle de l'Empire toute l'industrie électrique[2].

1. V. *Wirtschaft und Statistik*, n° 2 janvier 1933, p. 54 et s.
2. V. K. Wendlandt, *Die Entwicklung der kommunalen Elektrizitätswerke und ihre Stellung zu den Expansionsbestrebungen*, Dresde 1931, p.

b) Les *exploitations d'alimentation* possèdent aussi fortement ce caractère d'être des entreprises à buts lucratifs. La rationalisation et l'intégration mises au service de l'urbanisme et de l'utilité publique ont permis de pousser à l'extrême la communalisation de ce domaine d'activité. L'effort a porté aussi bien sur les abattoirs, les marchés et les laiteries que sur la création conjointe à l'entretien de quelques institutions de bienfaisance, quand elle ne fut pas due au simple hasard de la politique immobilière et foncière des collectivités.

Les grands travaux communaux de défrichement et d'amélioration des terres relèveraient aussi de ce chef d'activité partagé et soutenu dans la plupart des cas par les Pays, éventuellement par l'Empire

c) Dans le domaine des *transports*, ce fut, déjà dans les années qui précédèrent la guerre, la même offensive aux fins de la même politique d'absorption par les Communes des sociétés privées, de tramways entre autres; depuis lors, l'ampleur du mouvement s'est accusée, au point qu'une enquête menée en avril 1926 ne laissait plus apparaître qu'une faible minorité d'entreprises demeurées privées : 35 sur 110 compagnies. Les transports par autobus très développés en Allemagne, le camionnage, spécialement aux ports et aux entrepôts pour la navigation intérieure, sont autant de champs d'activité que complète la participation communale au soutien des lignes de transport aérien par contribution ou subventions en espèces, création de sociétés municipales ou mixtes pour l'entretien des aérodromes, et que parachève dans un dessein ample et logique toute la politique commerciale d'organisation des expositions et de foires généralement permanentes (Leipzig, Berlin, Dusseldorf, Dresde, Cologne[1]...).

d) Or, toute œuvre ou initiative en appelant ou facilitant une autre, le pas a été vite franchi qui a conduit aux *entreprises financières de crédit et d'assurances*, à l'élargissement d'un domaine où manœuvraient, seules, dans le principe,

450 et s. V, le rapport de l'*Enquete-Auschuss*, intitulé *Die deutsche Elektrizitätswirtschaft*, 2e éd., Berlin, 1930, p. 33 et s.; dans *Finanz- und Volkswirtschaftliche Zeitfragen*, n° 91 : G. Dehne, *Die deutsche Elektrizitätswirtschaft*, Stuttgart, 1926, p. 62 et s.

1. Cf. Otto Most, *Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung*, Berlin, 1926.

des caisses d'épargnes qui, pour la plupart, sont communales, mais où, comme autour d'un noyau, se sont agglutinés et ont prospéré, en série, d'autres établissements de crédit, banques communales de villes, banques rurales, banques de cercle, de provinces et d'Etats[1], sans compter les crédits municipaux sur gage et les assurances générales.

C'est en un ordre de choses différent, mais d'un concept identique ou du moins similaire qu'a procédé l'inscription dans les activités d'intérêt collectif et, partant, dans les chapitres et crédits budgétaires, malgré qu'elles aient été généralement lucratives, des entreprises et organisations d'utilité publique, santé publique, constructions et habitations, arts et éducation : chefs multiples d'une activité déjà signalée, qui, peut-être, ne manque pas de tous rapports avec les devoirs d'une administration municipale et en sont le complément nécessaire plus que les entreprises économiques, — dont la misère des années de guerre et les temps de l'inflation ont imposé aux collectivités les prestations diverses trop lourdes à l'initiative privée, — et par l'effet desquelles est advenue une productivité ou augmentation des recettes administratives.

§ 3. *La notion et le jeu des subventions et dotations.*

Au travers de la statistique impériale des comptes des Pays et Communes[2], la couverture des dépenses apparaît assurée en trois paliers. La division est tout artificielle; elle ne se retrouve hors la Saxe peut-être, dans aucun Etat particulier, à raison même de la diversité des règles de comptabilité publique en application dans chacun des seize Pays; elle est toutefois fort instructive pour le mécanisme des finances internes[3].

Après épuration et élimination des écritures doubles ou

1. V. l'ouvrage de Fr. Dannenbaum, *Oeffentlich-rechtliche Kreditanstalten*, Berlin, 1930, p. 40 et s.

2. V. tableau annexe G. 1, *infra*, p. 404.

3. C'est cette unification des règles comptables qu'a eu pour but la *Gemeindefinanzordnung* prussienne du 2 novembre 1932 (*PGS.*, 1932, n°61, p. 453) émise en vertu de l'habilitation impériale contenue dans les décrets-lois des 24 août 1931, et mise en application dès sa promulgation. V. une traduction de ce texte dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, n° novembre 1932, p. 1138.

« à cheval », les dépenses brutes d'un exercice (*Finanzbedarf*) sont couvertes en premier lieu, avant application de toute autre source de recettes, par des subventions réciproques, en dehors et en sus de toutes les distributions sur la base du fonds commun. Leur complexité et leurs modalités diverses en rendent l'étude fort difficile, et la classification comptable quasi impossible; néanmoins il est intéressant de s'y arrêter un peu, ne serait-ce que pour dégager le caractère juridique propre de ces subventions et les situer à ce titre dans l'économie de compromis[1].

Encore que leurs modalités et leurs causes premières varient à l'infini ; il n'est point exclu d'y introduire une classification en deux groupes, selon que les subventions ont un caractère de spécialité ou que les dotations sont générales[2].

A. Les subventions spéciales peuvent être motivées par l'une ou l'autre de ces causes :

a) Par le fait qu'à la suite d'une disposition législative donnée, l'Empire ou le Pays (en ce qui concerne les budgets communaux), ayant créé ou aggravé le poids d'une charge, tient à éviter à un groupement local d'être écrasé par la modification de statut. Telle la subvention impériale aux Pays pour la *Kriminalpolizei*. D'où des mesures d'exception, en principe non renouvelables, comme l'indique bien le nom de *Sonderhilfe*;

b) Par la volonté, se réalisant dans le même cadre général, du législateur impérial ou occasionnellement du législateur local, de venir en aide à certaines communes ou autres collectivités (provinces, etc.), plus particulièrement atteintes à raison de charges spéciales ou de moindre résistance fiscale, en un mot d'appliquer une idée de compensation des charges[3]. Telles les subventions en la forme de la garantie selon l'article 35 de la loi de compromis;

c) Par la mise en œuvre d'un but de rationalisation, lorsqu'une branche de l'administration, intéressant à titre

1. Cf. *supra*, p. 19 et s. Cf. dans le *Handw. d. Staatswis.*, t. VIII, K. Bräuer, *Ueberweisungen im öffentlichen Haushalt*, p. 365 et s.; *ibidem* (*Ergänzungsband*) W. Ropke, *loc. cit.*, p. 879.

2. V. J. Popitz, *Gutachten*, p. 93 et 209 et s.

3. Cf. *Handb. d. Finanzw.*, t. II, p. 369 et 391 et s.

gal l'organe supérieur et l'organe inférieur, a été par mesure législative investie à l'un d'eux qui est devenu ainsi responsable de la fonction, et, pour autant, créancier d'une indemnisation[1]. Telles les subventions impériales aux Pays pour la *Schutzpolizei*. Le procédé est, dans la pratique, réalisable sous deux formes : ou bien le service public est aux soins de l'organe communal, en totalité, pour ses réalisations et les dépenses correspondantes à ces prestations, et l'organe supérieur intervient, soit par des subventions globales (*Zuschüsse*, *Beiträge*, *Erstattungen*), soit par contribution aux dépenses (*Kostenanteil*) selon un pourcentage donné ou conformément à telle autre règle fixe; c'est le cas le plus ordinaire, celui qui est employé avec une netteté particulière au sujet des écoles populaires et de la police, pour lesquelles les Pays et l'Empire consentent des subventions régulières et diverses; — ou bien l'organe supérieur supporte la charge et en est indemnisé, remboursé partiellement, par les collectivités intéressées; dans les villes dotées de police d'Etat le remboursement est fait par les municipalités d'une part des frais; les dépenses du personnel des écoles sont assumées par les Pays. En Prusse, ce double courant de subventions et de dépenses a donné naissance à un organe central, la caisse des écoles (*Landesschulkasse*), qui joue à la fois le rôle d'organe distributeur et collecteur.

B. Des *dotations générales* constituent un deuxième type. L'emprunt étant théoriquement mis hors de cause, en tant qu'il est un mode extraordinaire de couverture, les rentrées du système fiscal communal ne suffisent plus à l'ordinaire des choses, et non plus seulement pour un petit nombre de communes de faible capacité contributive, à couvrir les dépenses; dès lors il ne s'agit plus des déficiences budgétaires d'une branche particulière de l'administration, mais de la couverture d'un déficit général; un régime de subventions éventuelles s'ensuit comme une nécessité, non plus organique de tel ou tel service public, mais du système envisagé dans son ensemble et de la politique fiscale de l'Etat entier. Au temps d'une situation économi-

1. Cf. B. Földes, *op. cit.*, p. 541 et s.

que générale favorable où la charge fiscale reste faible, il est normal que l'Etat autorise les Communes à accroître leurs impôts propres, plutôt que de leur consentir d'emblée quelque subvention; au cas inverse de conjoncture générale mauvaise, en période de crise, où le système fiscal est tendu parce que toutes les ressources sont l'objet d'une utilisation absolue presque abusive, l'unique perspective ouverte, la seule possibilité persistante, est l'octroi par l'Etat de subsides et de secours. Pareille situation fera supposer que l'Etat possède une fortune propre, suffisante encore et à ses besoins propres et au soutien des organes inférieurs: cet élément de fortune propre est effectivement l'un des objectifs du compromis; dès lors qu'il est atteint, c'est-à-dire que le principe des subventions est admis, la question se pose de la base de répartition. C'est la même qui a surgi et ci-dessus a été signalée pour les répartitions sur fonds commun, étant relevé ce trait caractéristique ou distinctif que, réglés d'avance dans des textes bilatéraux, les virements sur fonds commun ne sont pas des subventions[1]. Or, de distribution d'après la force imposable de chaque commune, il ne peut s'agir, faute d'élément de rentrées locales à faire entrer en jeu; toutefois la nécessité se fait sentir d'arriver à la détermination d'un « mètre de plomb » assez semblable à la clé de répartition sur fonds commun[1] et suffisamment souple pour mesurer les besoins de chaque commune et leur droit aux *Zuschüsse* impériaux (réciproquement locaux). L'affaiblissement fortuit ou chronique de la résistance fiscale, sinon la tension exagérée des charges et dépenses du service public ou de l'administration publique les déterminant, il apparaît qu'elles n'ont rien de commun avec la question administrative de compétence et sont de nature purement financière, représentatives d'une participation toute bénévole de l'autorité supérieure à la vie de l'organe inférieur, d'une contribution toute volontaire à

1. V. *Handw. d. Staatsw.*, VIII, *loc. cit.*, p. 365.

2. L'exemple est, ici, curieux à relever du système prévu dans le décret-loi du 14 juin 1932, qui prévoit que la subvention de 672 millions accordée par l'Empire aux communes, pour les aider à faire face à l'assistance-chômage (*Wohlfahrtshilfe*) serait à distribuer entre les pays sur la base d'une clé (§ 10, art. 2).

des dépenses qui lui sont constitutionnellement ou administrativement étrangères.

Envisagés du point de vue du droit formel et aussi de celui de la technique financière publique allemande, les deux types de subventions, similaires d'origine ou d'inspiration, et destinés dans la pratique à se superposer, ne rentrent donc pas dans le même groupe de moyens : alors que les subventions spéciales[1] sont incorporées dans le chapitre des moyens spéciaux (*spezielles Deckungsmittel*), les subventions générales font partie des moyens de couverture communs. Tandis que les premières interviennent comme des quasi-recettes et contribuent à la compensation d'une répartition locale non satisfaisante donc, inéquitable des charges (*Lastenausgleich*)[2], les secondes ont une fin générale de nivellement des déficits. D'où, par souci de précision technique, et malgré tels ou tels usages vicieux de la pratique, l'opportunité, pour ne pas dire la nécessité, d'une distinction capitale, d'une opposition systématique des subventions, qu'il soit ou non loisible de les rattacher, à la façon de Popitz, à une distinction de compromis horizontal et de compromis vertical, celui-ci figuré de l'Empire aux Communes par les subventions générales et représentant la répartition des charges, celui-là ayant pour éléments les subventions spéciales et pour but l'équilibre à établir entre organes égaux[3].

1. V. tableau annexe G. 1, *infra*, p. 404.

2. V. *Gutachten*, p. 201. La dialectique germanique s'est complue à cette distinction, et la terminologie a fourni une efflorescence de vocables : d'*horizontalen Lastenausgleich* pour désigner le régime des subventions générales, par opposition aux subventions spéciales (V. von Eynem, *Zu den Problemen des Finanzausgleichs*, 1928, p. 358 et s.). Popitz cite la formule *Allgemeiner Lastenausgleich und spezieller Lastenausgleich*, pour la rejeter aussitôt après... Cpr. A. Hensel, dans *Reich und Länder*, 1929, fasc. 5 p.293; O. Mulert, *Kommunalfinanzen...*, *op.* p. 63. Ce n'est point analyse ou tentative pleinement originale : en Angleterre, les *Grants in Aid* de la commune n'ont-ils pas les deux mêmes faces, soit de subventions générales (*General Exchequer Grants*), et de subventions spéciales à certaines fins (*Allocated Grants*), V. Randolph A. Glen, *Local Government Act* 1929, Londres, 1929, p. 50 et s. V. J. Weill, *Die Verteilung von Staatszuschüsse an Selbstverwaltungskörper unter besonderer Berücksichtigung der jüngsten englischen Finanzpolitik*, Berlin, 1932.

3. V. dans *Finanz-Archiv*, t. XXXVII (1930) un article de K. Bräuer: *Wege und Ziele der Finanzwissenschaft* p. 10 et sv.

TABLEAU ANNEXE G.

La couverture des dépenses dans les budgets des Pays et Communes[1] (*En millions de RM.*)

A. *Passif* :	1925–26	1926–27	1927–28	1928–29	1929–30	1930–31	1931–32 (Evaluations
1. Dépenses brutes	9.364,4	10.839,3	11.778,5	12.609,1	13.025,4	12.568,6	10.965,0
2. Dépenses semi-nettes	9.144,4	10.639,9	11.615,4	11.804,2	12.173,0	11.616,0	9.910,0
3. Dépenses nettes	8.133,8	7.562,1	8.133,8	8.423,3	8.666,8	8.678,6	7.440,0
4. Découvert	48,2 (soit 0,6 %)	310,1 (soit 4,1 %)	48,2 (soit 0,6 %)	141,9 (soit 1,7 %)	492,9 (soit 5,5 %)	486,2 (soit 5.5 %)	400,0 (soit 5.4 %)
B. *Actif* :							
1. Subventions ..	220,0	200,0	163,1	204,8	852,4	952,6	1.055,0
2. Recettes administratives...	1.587,6	1.739,9	1.859,8	1.884,4	2.004,8	1.980,6	1.930,0
3. Fonds spéciaux	634,1	1.337,3	1.621,8	1.491,4	1.501,4	956,7	540,0
4. Virements sur fonds commun	2.640,2 (soit 38,2 %)	2.695,2 (soit 35,6 %)	3.105,5 (soit 38,2 %)	3.497,7 (soit 41,5 %)	3.196,5 (soit 36,1 %)	2.914,7 (soit 34,0 %)	2.185,0 (soit 29 %)
5. Impôts locaux et communaux ..	3.206,5 (soit 46,3 %)	3.567,7 (soit 48,5 %)	4.081,9 (soit 50,2 %)	3.836,1 (soit 45,5 %)	4.054,2 (soit 48,0 %)	4.227,4 (soit 49,3 %)	3.935,0 (soit 53,2 %)
6. Fortune productive	604,3 (soit 8,7 %)	889,1 (soit 11,8 %)	898,1 (soit 11 %)	952,8 (soit 11,3 %)	923,1 (soit 10,9 %)	1.050,5 (soit 11,2 %)	920,0 (soit 12,4 %)

1. Sans tenir compte des villes de la Hanse.
2. Les légères différences avec le chiffre des virements rapporté p. 362, provient de ce que ces derniers sont les chiffres non encore apurés des écritures faisant double emploi, à cheval sur les 2 budgets.

Rentrées sur impôts propres aux Pays et aux Communes[1] (en millions de P.M.)

	1925–26	1926–27	1927–28	1928–29	1929–30	1930–31	1931–32
1. Impôt foncier	871,5	1.009,6	1.102,6	1.163,1	1.213,4	1.436,9	1.390,0
2. Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux	640,9	721,7	798,7	906,6	951,7	952,3	740,0
3. Impôt spécial sur les loyers	1.258,9	1.524,8	1.673,7	1.682,3	1.651,6	1.527,7	1.285,0
4. Timbre	42,6	42,6	47,3	48,2	47,0	43,1	37,5
5. Impôt sur les abattoirs	0	0	0	0	0	20,6	37,5
6. Divers	392,6	369,0	459,6	35,9	190,5	246,8	436,5
Total :	3.206,5	3.667,7	4.081,9	3.836,1	4.054,2	4.227,4	3.926,5

1. Y compris les villes de la Hanse.

d'après W. und Stat. 1932 No. 22.

Les légères différences entre les chiffres partiels totalisés et les totaux résultent du fait que les sommes ont été arrondies.

TABLEAU ANNEXE G. 3.

L'endettement comparé des collectivités publiques (*En millions de RM.*)

	au 31 mars 1928 :	au 31 mars 1929 :	au 31 mars 1930 :	au 31 mars 1931 :	au 31 mars 1932 :
I. *Empire*					
a) dette ancienne	5.560	5.216	4.927	4.728	4.571
b) dette extérieure nouvelle	884	901	1.064	3.305	3.215
c) dette intérieure à long terme	500	1.062	1.671	1.852	1.962
dette intérieure à court terme	187	1.050	1.978	1.457	1.686
Total I	7.131	8.229	9.630	11.342	11.434
II. *Pays* (la Hanse comprise)					
a) dette ancienne	198	186	189	144	134
b) dette extérieure nouvelle	731	655	797	780	729
c) dette intérieure à long terme	293	463	481	503	529
dette intérieure à court terme	472	897	1.124	1.325	1.451
Total II	1.694	2.201	2.591	2.752	2.843
III. *Communes*					
a) dette ancienne	1.138	1.202	1.192	1.171	1.100
b) dette extérieure nouvelle	542	738	735	711	724
c) dette intérieure à long terme	2.570	3.550	4.241	5.154	5.362
dette intérieure à court terme	1.525	2.239	2.931	2.899	2.753
Total III	5.775	7.729	9.099	9.935	9.939
IV. *Diverses collectivités dotées d'autonomie*					
Total IV	?	2.817	3.856	4.488	5.300
Total (I + II + III + IV)	**14.600**	**20.976**	**25.175**	**28.517**	**29.516**

Sortes d'emprunts :	1925			1926			1927			1928		
	Demandes en autorisation présentées à l'Office	Demandes homologuées	Demandes rejetées	Demandes en autorisation présentées à l'Office	Demandes homologuées	Demandes rejetées	Demandes en autorisation présentées à l'Office	Demandes homologuées	Demandes rejetées	Demandes en autorisation présentées à l'Office	Demandes homologuées	Demandes rejetées
A. En millions de RM. :												
1. Emprunts de communes	445,9	288,4	197,5	445,2	172,9	272,3	185,6	608,8	76,7	961,8	359,9	601,9
2. Emprunts de Pays	151,2	138,6	12,6	313,3	270,6	342,7	141,3	141,3	0	84,0	84,0	0
3. Emprunts agricoles	10,0	10,0	0	105,0	105,0	0,4	336,0	336,0	0	231,0	214,2	16,8
4. Emprunts d'entreprises industrielles garantis ..	88,2	88,2	0	152,8	144,4	8,4	81,0	50,4	30,6	0	0	0
Total	695,3	525,2	170,1	1.016,3	692,9	323,4	743,9	636,5	107,3	1.276,8	658,1	618,7
B. En % :												
1. Emprunts de Communes	100	64,68	36,32	100	38,84	61,16	100	58,6	41,3	100	37,4	62,5
2. Emprunts de Pays	100	91,67	8,33	100	86,87	13,63	100	100	0	100	100	0
3. Emprunts agricoles	100	100	0	100	100	0	100	100	0	100	92,7	7,2
4. Emprunts d'entreprises industrielles garantis ..	100	100	0	100	94,50	5,50	100	62,2	37,7	100	0	0
Total	100	75,5	26,4	100	68,18	31,8	100	85,5	14,4	100	51,5	48,5

Extrait de *Die Reichsbank, op. cit*, p. 85.

TABLEAU ANNEXE G. 4.

Les profits de fortune productive dans les divers budgets (*En millions de RM.*).

Echelon	1913-14	1925-26	1926-27	1927-28	1928-29	1929-30	1930-31	1931-32
Empire	171,6	—35,5	231,5	452,6	455,0	409,6	638,7	557,0
Pays	820,9	406,3	889,1	282,6	280,6	253,8	172,2	75,0
Communes				522,6	620,6	611,2	752,4	650,0
Villes de la Hanse				53,8	48,5	62,7	71,3	68,0
	992,5	568,8	1.120,6	1.311,6	1.404,6	1 337,3	1.634,7	1.350,0

Chiffres officiels d'après *Einzelschr. z. Stat.* No. 16, p. 316 et *Wirtschaft und Statistik*, 1932 N. 24.

TABLEAU ANNEXE G. 5.

Décomposition des profits sur fortune productive (*En millions de RM*).

Exercice 1929–30	*Pays* :	*Communes* :	*Villes de la Hanse*	*Total* :
Exploitations agricoles et forêts	121,4	0	0,1	121,5
Exploit. minières et industrielles	8,8	0	0	8,8
Exploit. de transports divers	1,1	9,2	3,4	13,7
Fournitures d'électricité	9,2	287,1	18,6	315,0
Fournitures de gaz	0	119,0	11,1	130,1
Fournitures d'eau	0,1	53,8	1,7	55,6
Exploitations hydrauliques	1,5	0	0	1,5
Caisses d'épargnes et banques	8,6	12,2	0,3	21,1
Loteries	28,6	0	3,1	31,7
Divers	77,3	129,8	24,4	231,5
Total :	256,8	611,2	62,6	930,6

Chiffres officiels d'après *W. u. S.* 1932. N 24.

CONCLUSION

La crise du compromis fiscal

Les deux premières parties de cette étude, par la convergence des lumières projetées de deux points de vue, l'un historique, l'autre administratif, ont permis de saisir le fonctionnement et les effets du compromis fiscal dans la période 1919-1932, de faire saillir ses avantages et ses vices, en un mot de situer ce que A. Jessen a appelé le « lieu géométrique » du problème[1]. Et, tandis que la succession des chapitres s'efforçait à serrer les éléments dynamiques et constructifs divers du problème, l'ampleur et les fins du service public, les causes et l'importance des dépenses y afférentes, les observations formulées tendaient à déceler les raisons premières et le progrès continu d'un déséquilibre dans le système, d'où est née la crise du compromis.

Plus encore qu'en aucun autre Pays, à la faveur de la mentalité plus évoluée et des curiosités de scientisme économique poussées plus avant qu'ailleurs, il est, en Allemagne, beaucoup parlé de crises. Depuis longtemps, la doctrine a soutenu que toute crise générale est le résultat de la coexistence et du parallélisme dans le temps et l'espace d'une série de crises particulières[2]. Or l'une d'elles est, dans l'Allemagne actuelle, la *crise du compromis fiscal* et celle-ci, pour les raisons qui sont celles-là mêmes de la formation et de l'importance du *Finanzausgleich*, est

1. V. dans le *Städtetag*, n° 3 novembre 1931, l'article de A. Jessen, *Zur Theorie des Finanzausgleichs*, p. 321 et s.

2. A. Aftalion, *Les crises périodiques de surproduction*, Paris, 1913, t. II, p. 993 et s.; A. Spiethoff, dans les *Schmoller's Jahrbücher*, 1903, II, p. 267 et s.

apparue l'une des plus graves et dangereuses pour la vie de l'édifice administratif et financier de l'Allemagne de Weimar, non moins que pour son équilibre politique : ce caractère lui est venu de cette nature du compromis d'être, par la diversité de ses rapports et la complexité des intérêts mis en jeu, un *politisches Zentralproblem*[1], autour duquel se stabilisèrent depuis Weimar, formant une plaie tous les jours plus profonde, des ferments de nervosité et de désordre, fonds inépuisable de rivalités sourdes et intestines.

1. J. Schumpeter, *Das deutsche Finanzsystem*, p. 5.

CHAPITRE PREMIER

LES FACTEURS DE LA CRISE

Pour pénétrer les motifs premiers de la « crise du compromis », il ne suffirait pas de s'arrêter comme il a été souvent proposé, au fait ressortissant d'une simple constatation superficielle des chiffres, et d'accuser l'accroissement du chômage et des secours correspondants d'avoir, par une tension excessive des charges et leur répartition, provoqué l'éclatement du système. Il est exact qu'en procède la faillite des solutions comptables contenues dans les règlements législatifs successifs du compromis; mais il est impossible de lui imputer une atteinte à l'essence même du compromis selon l'esprit du législateur de Weimar ; le poids des indemnités et secours de chômage a été l'occasion, mais non la raison majeure de la crise du compromis[1]. Envisagée au fond, l'explication formelle, extérieure, simpliste ci-dessus porte la trace et a le défaut d'une mauvaise intelligence et position du problème, le compromis étant, non le règlement annuel ou bisannuel du fonds commun, mais le principe même de la répartition et de la limitation des droits de finances d'après les charges et les compétences de chacune des parties. Dans ce cadre tout le gouvernement eût dû — en vertu des principes financiers les plus élémentaires — adapter la loi aux nécessités pratiques; de fait, les divers ministres des Finances impériales ont senti cette difficulté ; et, en sus de leurs décla-

1. V. dans *Der Städtetag*, 1933, n° 7 janvier, l'article fort intéressant par la défense du point de vue communal du Dr Kiwit, maire de Nanne-Eikel, commune de 94.000 habitants, intitulé : *Die Ursache der Finanznot, ein charakteristischer Einzelfall*, p. 1 et s.; v. également dans la *Frankfurter Zeitung*, n° 896-8 du 1er décembre 1932, l'article d'O. Mulert : *Ist das noch Finanzausgleich* ?

rations multiples, la forme matérielle elle-même du compromis — provisoire depuis 1926 — en fournit bonne preuve. Il faut donc chercher plus loin et plus au fond la raison d'une crise, qui a progressé à compter de 1928. « Tous les qualificatifs de monétaire, de fiduciaire, de surproductive, etc... qu'on applique à la crise actuelle, a-t-il été écrit de façon générale[1], ne dissimuleront pas cette vérité qu'elle est morale avant que d'être économique. » Un *élément moral* est vraiment en cause, à ce qu'il semble, encore qu'en matière aussi délicate que la *Finanzausgleichskrise* et le compromis, Popitz ait écrit, avec quelque apparence aussi de vérité : « Quand l'esprit envisage l'ensemble du problème, ce n'est pas sans une certaine raison qu'il en envisage la solution idéale comme une démonstration de la quadrature du cercle[2] ». A leur occasion ni jugement tranchant, ni analyse dogmatique ; mais bien plutôt une interprétation souple, faisant état de la psychologie qui a été celle de la démocratie allemande dans les années postérieures à 1919, et tenant à l'évolution des institutions et du concept républicain du Reich[3].

La littérature suscitée par ce problème capital et l'information de tout esprit curieux des événements et des choses de l'Allemagne contemporaine rendent inutile en cette place une critique de l'évolution de la démocratie de Weimar, et non moins une discussion quelque peu aventurée de la possibilité ou du degré d'adaptation du peuple allemand à la forme parlementaire de gouvernement. C'est un double fait que la révolution et la législation sociale n'ont guère fait avancer l'Allemagne dans la voie de l'unité politique[4], et que la question des rapports entre la démocratie et l'autonomie administrative n'a encore trouvé ni en théorie ni dans le domaine des faits son point

1. Ed. Dolléans, « Pour éviter un crime », dans la *Revue des vivants*, n° novembre 1931, p. 620.

2. V. J. Popitz, *Finanzausgleichsprobleme*, p. 6.

3. Cf. W. Hellpach, *op. cit.*, p. 131 et s.; E. Schiffer, *op. cit.*, p. 162 et s.; von Leyden, *Wandlung im Gemeinderecht*, dans *Recht und Staat im neuen Deutschland*, t. I, p. 327.

4. V. dans la revue *Die Tat*, deux articles de H. Grüneberg, *Das neue Staatsbild*, juillet 1931 et décembre 1931, p. 681 et 802 sv. V. également dans *L'Année politique*, n° décembre 1932 un article de H. Lichtenberger, *Bilan de la crise allemande*, p. 369 sv.

d'équilibre[1], de telle sorte que la crise de l'autonomie administrative est à la base de la crise morale du compromis. Et c'est une constatation à joindre à la précédente (à plusieurs reprises, elle a paru au cours des chapitres antérieurs) que la crise du compromis est intimement liée à la crise communale, telle qu'elle existe depuis 1919 en Allemagne et que la rendent infiniment complexe des raisons historiques et psychologiques et des éléments financiers et administratifs, et surtout que la pénètre et la complique la question des Pays, la crise de leur souveraineté et de leur existence même. Les tendances si vivaces et importantes du fédéralisme germanique y jouent un rôle d'autant plus réel et aigu qu'elles s'affrontent sur le domaine de la finance, et donc des moyens de satisfaction directe des égoïsmes particuliers, dans le champ du compromis, lequel, vu l'état administratif et politique de l'Allemagne, est le seul où, par le canal du Reichsrat, de périodiques conférences des Pays ou de la presse, les diverses collectivités de droit public constitutives du Reich se rencontrent pour la discussion de questions et d'intérêts permanents et collectifs, et aussi concurrents.

§ 1.

Dans les conceptions de Weimar, les Pays devaient être un échelon de liaison dans l'ordre administratif, et l'œuvre des agents de l'administration de Pays constituer une exécution fidèle des volontés et des directives de l'Empire ; la première expression de ce plan se trouvait dans le système même d'Erzberger[2] ; néanmoins, quatorze ans durant, le contact des collectivités et l'essence de leurs rapports demeura viciée : selon une formule de Popitz, la « césure était intervenue à la mauvaise place entre l'Empire d'une part le bloc Pays-Communes d'autre part, au lieu que, pour

1. V. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, p. 181 et s.; *Wesen und Wesen der Demokratie*, 2e éd., p. 13; dans *Der deutsche Volkswirt*, 19 et 26 novembre 1926, p. 328 et 269 et s.

2. V. dans *Finanz-und Volkswirtschaftliche Zeitfragen*, t. 66 (1920), L. Waldecker, *Vorschläge zur künftigen Ausbildung der Reichsteuerbeamten*, p. 11, 19 et s.

des raisons de traditions et d'équilibre économique, elle eût dû opposer à un bloc Empire-Pays les Communes et Unions de Communes ». Une lourde erreur historique, déjà signalée, existe à la base de la crise actuelle communale.

De ce chef, il convient, non de s'étendre, du moins de revenir sur l'affirmation et d'insister sur la « base communale de la nation allemande ». En l'absence totale de communauté de race et de sang, de par ce caractère de l'évolution médiévale d'avoir produit la liberté communale, et par-delà les bouleversements des guerres napoléoniennes, c'est la commune qui a été l'élément actif de formation nationale[1]. Elle fut primitivement urbaine, conquit ses libertés au Moyen Age, prit toute sa physionomie aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles germaniques[2], fournit la base même de la réforme de Stein[3] et de la *Städteordnung* du 4 août 1897 et incarna l'idée démocratique dans l'Empire bismarckien comme pilier le plus humble de la monarchie : or, par un contre-coup singulier et un renversement étrange, la révolution démocratique et la législation successive à la Charte de 1919 consacrèrent l'écrasement de ces libertés et de cette autonomie[4], au point que toute l'histoire de la politique et des finances communales ne devait plus être que la lutte menée contre cette *capitis deminutio* par les collectivités communales, pour la plus grosse part par l'organe de la Journée des Villes, et passée en son cours par trois phases bien distinctes :

1. V. W. Hellpach, *op. cit.*, p. 48 et s., p. 115 et s.; dans le *Handw. d. Staatsw.*, vol. II, p. 914, l'article de W. Morgenroth, vol. IV, art. *Gemeinde* de v. Blume, p. 770 et s.

2. V. dans les *Bonner staatswissenschaftliche Untersuchungen*, V, 1922, G. Schmoller, *Deutsches Städtewesen im älteren Zeit*, p. 144 et s. et 324 et s. V. le texte d'une conférence faite par Fr. Rörig à Kiel, le 18 janvier 1928, intitulée *Staat und Staat in der älteren deutschen Geschichte*, Kiel, 1929.

V. également, H. Pinnow, *Histoire d'Allemagne* (trad. E. Dupuybaudy), Paris, 1931, p. 149 et s., 327 et s.

3. V. G. Ritter, *Stein*, dans *Archiv fur Politik und Geschichte*, 1927, t. I, p. 388 et 408; M. Lehmann, *Freiherr von Stein*, Berlin, 3^e^ éd., p. 276; Fr. Schnabel, *Deutsche Geschichte in XIX. Jarhhundert*, Fribourg, 1929, t. I, p. 359.

4. V. A. Köttgen, *Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung*, Tubingen, 1931, p. 37 et s., 46 et s.; O. Mulert, *Reichspolitik und Städte*, de la série des publications du *Städtetag*, cahier 1, Berlin, 1927; du même, l'article *Die Entwicklung der Städtgemeinde*, dans *Volk und Reich der Deutschen*, t. II, p. 388.

A. Dans la période 1919-1923, celle de la dévalorisation et de la politique impériale de subvention[1], qui en fut la résultante, le rôle des Communes dans la vie économique et publique de l'Empire fut réduit à rien, d'autant plus que, par-delà les difficultés d'ordre financier, aucun texte administratif n'était venu mettre en œuvre les principes de la Constitution de Weimar et établir un compromis secondaire sur des bases légales. Il n'y eut, à cet égard, reprise de position dans le cercle de la vie politique que de façon pragmatique avec la réorganisation consécutive à la stabilisation : depuis lors, les Communes et Unions de Communes reprirent et conservèrent le caractère qui avait été le leur depuis toujours surtout après la réforme prussienne de 1808 : celui d'organe chargé, soit en vertu d'une compétence spéciale déléguée (*delegierte Besteuerungskompetenz*)[2], soit en vertu de droits propres (*reservate Rechte*), de toutes les fonctions de l'administration inférieure dominées par l'objectif d'effacer tout ensemble dans l'ordre social et économique les suites de la guerre et de l'inflation ; ce qui devait les conduire au rôle animateur de la vie économique allemande et le leur faire garder pendant des années, au hasard de leur plan d'activité : terrain social; travaux publics, politique de constructions, immixtion directe dans la politique des transports en commun et des distributions de gaz, de l'éclairage et de la force électrique; c'était un rôle capital dans la remise en train et la réorganisation de la nation, mais onéreux au premier chef et nécessitant de larges finances. En ce sens et à cette fin avaient été conçues, dans le cadre particulièrement sévère des lois et des décrets-lois du cabinet Luther, les lois de compromis des 14 février 1924 et 10 août 1925, avec leurs clauses de garanties. De ce fait, d'ailleurs, au cours des premiers exercices 1924-1925 et 1925-1926, grâce à de très fortes rentrées fiscales, les collectivités publiques, par le processus normal s'appliquant

1. Rpr. K. Elster, *Von der Mark zur Reichsmark*, p. 100 et s., et surtout dans *Finanz- und Volkswirtschaftliche Zeitfragen*, cahier 69 (1920); J. Wolff, *Valuta und Finanznot in Deutschland*, p. 45 et s., et *ibidem*, cahier 70 (1920), Th. von Pistorius, *Die deutsche Finanzwirtschaft und der Ausweg aus der Not*, p. 19 et s.

2. Cf. A. Hensel, *Steuerrecht*, p. 26.

à tout débiteur[1], ont été parmi les véritables profiteurs de l'inflation, leur dette obligataire de réelle importance ayant été pour moitié effacée, ramenée de douze millions à 5,77 de Mark-or., et provoquant de ce fait un allégement bien supérieur à l'accroissement du devoir d'assistance vis-à-vis des nouveaux pauvres et des victimes de l'inflation.

B. Toujours est-il qu'au début de l'exercice 1924-1925 les finances communales étaient absolument saines, et que les espoirs d'Erzberger, de Luther, d'Helfferich semblaient à même de se réaliser ; en fait le progrès des choses s'est révélé nettement décevant. Profitant du droit de dépenser sans contrôle, vivant trop à l'aise dans leurs budgets respectifs, sollicitées d'offres incessantes de capital à long terme par la haute finance étrangère, indépendantes en leurs initiatives, les Communes, éblouies par l'exemple américain *the greatest, the best in the world*, égarées par le désir installé dans la grande industrie de rationaliser, dévoyées par la naissance de rivalités inter-communales, commirent le péché d'orgueil qui, par surestimation du degré exact d'élasticité de l'économie allemande, les devait conduire à la crise. Leur témérité s'excuse de sa ressemblance avec celle de l'industrie allemande privée (*Stinnes-Konzern*[2]), incapable de résister à l'imprévoyance de certains investissements.

Ressemblance d'ailleurs assez explicable en ses effets si l'on songe au type d'entreprise réalisé par les villes allemandes, entre les mains de leurs bourgmestres, fonctionnaires de carrière (*Berufsbeamten*) et non point, comme ailleurs, magistrats élus. Ces édiles, en effet, du fait de leur formation professionnelle et de leur statut légal, se révèlent comme appartenant à cette forme nouvelle d'entrepreneurs, particularité et élite du capitalisme contemporain, que W. Sombart désigne dans ses classifications sous l'étiquette de « chef technique » (*der Fachmann*). Celui-ci

1. Cf. A. Aftalion, *Monnaie et Industrie*, Paris, 1929, p. 25 et s.; B. Fildes, *op. cit.*, p. 624.

2. V. *Wirtschaftsdienst* (Hambourg), 1925, p. 1193, 1355 et s.; cf. également H. Laufenburger, *Revue d'Economie politique*, 1928, n° 4, p. 7 et s. et H. Hermant, *loc. cit.*, p. 126; Rpr. dans *Revue politique et parlementaire*, n° 10 mars 1926. Paul Pic, *La crise des Cartels et Konzern en Allemag e*, p. 457 et s.

à la fois inventeur et entrepreneur, consacre tous ses efforts à réaliser les inventions de son génie, aux fins d'une organisation toujours plus parfaite de son entreprise[1].

Et, rejoignant ainsi, par leur activité créatrice au sein de leurs municipalités assimilées à une entreprise industrielle les grands *Captains of Industry*, les bourgmestres des Villes allemandes, pour la plupart hommes de grande intelligence et remarquables administrateurs, n'échappent pas au goût du risque. Le résultat en est alors curieux et, au demeurant, assez déconcertant : tandis que le mode purement électif de recrutement du conseil et du magistrat — dans le régime municipal français, par exemple — fait naître un sentiment de défiance, tout *a priori*, à l'encontre de la gestion administrative et financière de ces autorités, et que le régime administratif du maire de carrière fait présumer une économie meilleure, plus sérieuse parce que plus contrôlée, la comparaison empirique des deux organisations est tout à l'avantage du recrutement électif[2].

Quels que soient l'intérêt psychologique et politique de cette constatation et la lumière qu'il peut projeter sur l'économie interne des finances locales et communales, il ne faut pas perdre de vue que la politique de gaspillage et d'insouciance, sur laquelle ont avec complaisance appuyé tous les adversaires de l'autonomie communale n'a été que temporaire (elle n'a, d'ailleurs, pas été spéciale aux Communes, mais se retrouve dans l'économie publique des Pays et de l'Empire lui-même aussi bien que dans l'économie privée) et qu'au surplus cette phase de folie et de criminelle inconscience vit son déclin dès les premiers mois de l'exercice 1925-1926. Vers cette date, en effet, s'avère la diminution des rentrées fiscales, provoquée, malgré l'introduction pour les exercices 1925 et 1926 de la garantie impériale de 2.100 millions de Reichsmark[3],

1. W. Sombart, *Der moderne Kapitalismus*, t. III (*Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus*), Munich, 1928, p. 14 et s.; cf. la traduction française (A. E. Sayons, *L'Apogée du capitalisme*, Paris, 1932, t. I, p. 33 et s.).

2. Rpr. certains passages sur la formation technique des fonctionnaires administratifs, dans le petit livre fort curieux de R. Pintchovius, *Volkswirte als Führer oder als Fachbeamte*, Munich, 1930, p. 45 et s.

V. également dans J. Popitz, *Gutachten*, p. 8 et 59 et s.

3. Cf. *supra*, p. 126.

non par un mouvement cyclique de l'économie et de la prospérité générale, mais par la mise en application de la loi d'atténuation fiscale destinée à améliorer la situation économique, d'autant plus dure et fâcheuse pour les Communes qu'au même temps la loi du 19 novembre 1926[1] leur avait créé de lourdes responsabilités financières en matière d'assistance. Dès lors, tel un frein à la fantaisie des autorités, les difficultés de caisse commencèrent à se faire notoires à l'échelon communal et, signe révélateur, les sommes que ne fournissaient plus les moyens normaux furent demandées à l'emprunt, aux emprunts à court terme, à un rythme rapide et à intérêt très élevé, pour financer soit les plans de travaux d'urbanisme en cours ou répondre parfois (sinon à la vénalité de certains : affaire Sklareck) au financement d'entreprises de travaux[2], tandis que l'appel croissant de l'industrie privée, d'une part, et la démagogie électorale des partis au pouvoir, d'autre part, empêchaient de les supprimer dans les budgets des collectivités inférieures.

C. Affaiblies par ce besoin de fonds, touchées par le fléchissement des ristournes sur fonds commun, provoqué par cette double cause que les organes locaux recevant, de façon absolue, moins et que de façon relative, ils étaient obligés à des compressions dans la mesure du rendement moindre des quotes sur fonds commun à la suite des moins perçues impériales, les Pays commençaient à pratiquer ces réductions sur les Communes avant de les faire dans leurs propres Etats[3]; d'où un commencement d'agitation des collectivités inférieures. La campagne menée par la

1. Cf. *supra*, p. 289 et s.

2. V. O. Mulert, rapport au IV[e] Congrès International de l'Union des Villes....., *loc. cit.*, p. 171 et s. On trouve à cet égard une notation curieuse (en date du 6 octobre 1927), dans les papiers de G. Stresemann (*loc. cit.*, t. III, p. 207) : « ... ce qui m'inquiète et ce qui devrait inquiéter également les représentants de l'Allemagne, ce sont les grands emprunts auxquels procèdent actuellement les Villes et les Pays. Je n'ai pas protesté contre l'emprunt prussien. Je voudrais seulement savoir quel est le rapport des intérêts de cet emprunt aux intérêts des Réparations, c'est-à-dire à qui reviendra la priorité, question très difficile à résoudre. La raison de mes réserves est qu'il s'agit fréquemment d'emprunts tout à fait improductifs. Les Pays possèdent évidemment de grands domaines; les Villes possèdent des usines à gaz, des usines d'électricité, des tramways, mais qui garantit que leurs emprunts seront employés à l'exploitation de tout cela ? »

3. Le phénomène acquit une ampleur toute spéciale avec l'exercice 1932, v. à ce sujet dans *Wirtschaftskurve*, 1932, IV, l'article de Fr. Neumark « *Steuerwirtschaft und Wirtschaftskrise*, p. 1 et s.

Journée des Villes[1], la pression exercée sur le Conseil d'Empire, et, par aboutissant l'accroissement de la garantie impériale sur répartition du fonds commun. Dans cette campagne de défense contre l'arbitraire et le bon plaisir des Pays, les Communes obtinrent un début de satisfaction : d'une part, l'obligation faite aux Pays par l'article 4, paragraphe 3, de la loi de compromis de tenir, dans les opérations de répartition intercommunale (compromis secondaire) des ristournes au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires et sur le revenu, compte spécial de la situation des petites communes (Unions de communes), pauvres en matière imposable, dans la mesure où leur état de nécessité résulterait de leurs charges sur le domaine social ou culturel »; — d'autre part, le droit pour les Communes de prélever une taxe spéciale sur les boissons, jusqu'à la date du 1er avril 1927, laquelle par la suite, fut prolongée *sine die*. Néanmoins les mauvaises rentrées fiscales se prolongeaient, la situation des finances communales devenait de plus en plus défavorable : la progression des dépenses se révélait depuis 1928-1929 en parallélisme étroit avec la courbe du chômage et consacrait l'échec de l'idée même de la loi sur la protection aux chômeurs du 16 juillet 1927[2], ce chômage étant provoqué, pour partie, par l'arrêt des travaux, faute de moyens de couverture et par la suspension des commandes passées par les Communes. Le cercle était vicieux, en effet; les « plans de travaux » de l'*Arbeitsbeschaffung*, essayèrent d'y trouver une issue[3]. Déjà les organes communaux avaient commencé vraiment à pâtir du système erzbergien, aux inconvénients jusque là estompés, au cours des années 1920-1924, par le rôle de l'Empire et pendant les années 1924-1927 par l'afflux artificiel des rentrées provoqué par les lois fiscales du cabinet Luther. L'impuissance financière communale, dont jusque là la vraie raison avait été masquée, cachée par l'habitude allemande de faire

1. V. *Städte, Staat, Wirtschaft*, *op. cit.*, p. 59 et s.
2. Cf. *supra*, p. 290.
3. V. dans *Der Städtetag*, n° 7 janvier 1933, l'article intitulé : *Arbeitsbeschaffung*, p. 8 et s., et surtout dans *Reichsverwaltungsblatt*, n° 52, décembre 1932, celui du Dr Delius, maire de Wesermunde, intitulé *Die Finanztage der Ruhrgebietstädte unter der Einwirkung der Wirtschaftskrise und des Finanzausgleichs*.

de l'inflation, la cause de tous ces maux, apparaît, à cette heure, révélatrice de la situation étrange des Communes privées de leur droit de percevoir des taxes additionnelles et dépourvues, du fait du compromis fiscal, de tout droit, de toute voie ou tous moyens de procédure à l'encontre des organes de Pays pour le paiement de ristournes sur fonds commun. La prise de conscience de leur isolement politique et financier a donc mené les Communes à modifier leur politique pour l'adapter à l'état de choses[1]; aussi, dès 1927, précédant de presque deux années celle des finances, la crise morale des Communes et de l'autonomie communale débutait.

Sans garanties constitutionnelles contre le bon plaisir des Pays et de l'Empire, les Communes, et surtout les grands centres urbains, sont entre deux feux : la diminution des rentrées, consécutive à l'interprétation stricte par l'Empire des articles 8 et 12 de la Constitution, d'une part, et, d'autre part, l'accroissement de charges, le développement des dépenses de construction et d'urbanisme nécessité par l'accroissement des villes, à suite du mouvement de concentration industrielle et capitaliste; l'augmentation des charges sociales diverses causée par les progrès de la législation dans le sens démocratique; l'aggravation des obligations afférentes à la protection infantile consécutive au développement du travail féminin dans l'industrie; l'élargissement de l'assistance-chômage résultant des compressions opérées un peu partout et sans compter sur la main-d'œuvre engagée pendant la période de l'inflation. En cet état des choses les organismes de couronnement de la vie communale[2], le *Städtetag* en tête, commencent une

1. Dans *Der Städtetag*, 1927, n° 4 mai, l'article du Dr Landmann, maire de Francfort (p. 223) est fort curieux, en tant qu'il expose les soucis créés aux municipalités par la régiementation du compromis et le développement des charges consécutif à la législation impériale et locale; il cite pour Francfort ces chiffres suggestifs : pendant l'exercice 1913-14, l'impôt sur le revenu (principal et taxes additionnelles) y rapportait 35,3 millions de Mark, dont 17,4 revenaient au trésor prussien (l'impôt était alors local) et 17,9 demeuraient aux caisses de la ville et assuraient la couverture de 61,15 % du passif budgétaire; pendant l'exercice 1925-26, ce même impôt a rapporté 53 millions de RM. dont à l'Empire 13,2, à la Commune 25,0 et à la ville 14,8 seulement, lesquels ne permettent plus de couvrir que 14,1 % des dépenses du budget communal.

2. Rpr. les deux publications : *Der deutsche Städtetag, 25 Jahre Gemein-*

campagne dans le but d'obtenir une modification au règlement du compromis; mais, pour continus et persévérants qu'aient été les efforts, le résultat fut maigre, cependant que la crise continuait et l'aigreur pénétrait dans les cerveaux : pour des raisons d'économie générale et par souci de ne pas heurter de front leurs électeurs, les organismes communaux répugnaient toujours à exiger plus de rentrées des impôts indirects et réels dont le bouleversement de 1919 leur avait laissé la jouissance. D'ailleurs, dans cette impasse, les Communes gardaient encore une arme : le législateur de Weimar, par ignorance, oubli ou faiblesse, leur avait laissé toute liberté d'emprunter ou de s'obliger; les déficits, dès lors, furent éteints par l'emprunt, et le développement de celui-ci fut rapide au point d'inquiéter les esprits pondérés et surtout la grande industrie, et, en dépit des efforts des représentants de l'autonomie communale, sur la pression de la Confédération impériale de l'industrie allemande et de la Banque d'émission[1], de provoquer l'Empire à une intervention brutale pour réfreiner l'abus[2].

L'exercice 1928 changea la face des choses, modifia en un sens plus sympathique l'attitude des Communes revenues de leurs errements et suscita, en face du progrès continu des charges et du déclin non moins constant des recettes, le besoin d'économie : solution simple et d'évidence, sur laquelle les conseils municipaux cherchant mollement quelque solution hésitent encore, mais que la pression venant du dehors fait aboutir : les Pays délèguent des commissions d'études et l'Empire ses Commissaires aux économies[3]; le Conseil d'Empire et les grands comités de l'industrie et du commerce, attentifs aux répercussions de l'état financier des collectivités inférieures sur la vie

schaftsarbeit deutscher Städte, Berlin, 1930, p 10 et s.; et le projet *Reichsstädteordnung, Entwurf und Begründung*, Berlin, 1930. Cf. également W. Kampmann, *loc. cit.*, p. 41.

1. V. en particulier le discours du président de la Reichsbank, Dr Schacht, à Bochum, le 18 novembre 1927. et dans les *Papiers* de G. Stresemann, t. III, p. 202 et s.

2. Cf. *supra*, p. 390.

3. Sur les Commissaires aux économies, leur rôle et leurs pouvoirs, V. *Jahrb. des öffentl. Rechts*, XX, 1932, p. 107 et s. et surtout dans *Finanzarchiv*, 1932, fasc. 1, l'article de W. von Spielhagen, *Die Tätigkeit des Reissparkommissars in Ländern und Gemeinden*, p. 311 et s.

économique de la nation, proclament l'urgence d'économies et d'une gestion meilleure, tandis que, parallèlement, les créanciers de l'Empire — qui sont ceux aussi des Pays et des Communes selon les clauses du Traité de Versailles — ne cessaient, par la voie des Experts du plan Dawes, d'ouvrir les yeux au gouvernement allemand[1].

L'adaptation au nouvel état de choses fut lente et malaisée. L'arrivée à expiration du compromis du 31 mars 1929 coïncida avec la mise en application des projets d'économies[2], de telle sorte que la statistique révèle[3], sous l'effet de sérieuses compressions, dans la courbe des dépenses communales, le début de notables décroissances. Pendant la première partie de l'exercice l'augmentation des dépenses correspondant au chômage et la compression des autres chapitres par rajustement de salaires et surtout par abandon des travaux et renonciation aux dépenses superflues selon les vœux du comité directeur de la Journée des Villes (réunion du 23 janvier 1928) se balancent ; mais les dépenses ainsi rajustées demeurent très souvent encore supérieures aux recettes. Il s'ensuivit l'accroisse-

1. Cf. *Memorandum* du 20 octobre 1927, *op. cit.* (annexe au rapport du 21 mai 1930), p. 381 ; ainsi que le rapport du 7 juin 1928, p. 56 et s.
2. Cf. Fr. Neumark, dans la *Revue de l'Université de Lyon*, *loc. cit.*, p. 155.
3. Modification des besoins (Passif) au budget communal :

En millions de RM.	Ex. 1929 30 c/ 1928-29	Ex. 1930-31 c/ 1929-30	Ex. 1931-32 c/ 1930-31
Administration générale	+ 0,1	— 4,9	
Police	+ 1,5	+ 27,5	— 165.6
Enseignement	+ 27,6	— 70,8	
Protection à la jeunesse	+ 1,7	— 26,7	— 234,4
Sciences et arts	— 4,6	— 6,8	
KFS (assistance de crise)....	+ 1,7	+ 39,3	
WUE (assistance aux chômeurs indigents)	+ 119,1	+ 316,1	+ 332,7
Constructions.....	— 0,4	— 54,9	
Economie et trafic	+ 0,1	— 3,6	
Voirie	+ 37,1	— 10,5	
Etablissements divers	+ 19,9	— 48,2	
Divers	+ 26,8	— 1,7	— 243,3
Total	+ 239,8	+ 154,8	— 652,2

V. dans le *Jahrb. des öffentl. Rechts*, XVII, 1929, l'article déjà cité de Fr. Poetzsch-Heffter, p. 63 et s.; et, XX, 1932, celui de F. A. Medicus, *Reichsverwaltung*, p. 1 et s.; spécialement p. 111.

ment des sommes demandées aux recettes secondaires ; ce qui est un procédé aussi dangereux pour la vie économique nationale que pour le développement communal et, en outre, créait un état de fait propre à surexciter les esprits, déjà tendus dans les milieux communaux, mal au courant pour juger des raisons exactes de la crise et enclins à faire du compromis, acte en soi essentiellement politique et étranger à l'activité communale, le foyer de tout le mal et à incarner celui-ci dans l'Empire, la Constitution de Weimar devenant ainsi le bouc émissaire de tous leurs maux. A cette étape la crise morale a doublé la crise financière spéciale aux Communes, dont il est superflu de redire les causes et les effets.

§ 2.

« La répartition de l'Empire en Pays, tout en ayant égard, dans une mesure aussi large que possible, à la volonté des populations intéressées, doit servir à procurer le maximum de développement économique et culturel du peuple... » Ainsi fut rédigé, il y a déjà plus de treize ans, l'article 18 de la Constitution de Weimar. Sans tomber dans les excès des critiques et s'aventurer au milieu des assertions des partis d'opposition nationaliste, progressiste ou conservatrice, il est loisible de chercher quelles ont été les réalisations et quels les résultats, et il semble particulièrement intéressant à l'intelligence meilleure des faits et des possibilités d'un compromis futur de retracer, dans ce cadre aussi, les phases et les étapes de l'évolution constitutionnelle et sociale et, par là, le « milieu » du règlement financier actuel. Il y a eu, en effet, parallèle à celle du compromis, et par bien des traits liée à elle, la « crise des Pays » : crise psychologique, politique et financière.

A. L'aspect psychologique s'est révélé à qui a vécu de longs mois dans l'Allemagne de Weimar, étudié sa presse, observé ses idées, noté son évolution journalière, d'une telle complexité et difficulté que beaucoup d'esprits, et non des moindres, se sont contentés d'y diagnostiquer une

énigme. Si tant est qu'elle pût être séduisante, cette dernière explication, qui, au demeurant, n'en est pas une, ne servirait point du tout à éclairer le rôle et la politique des Pays dans le fonctionnement du compromis. En vérité, il est malaisé de peser, de juger et de décider, au regard des réactions différentes des 17 Etats, où il convient de découvrir un type moyen; toutefois, à considérer l'ensemble de l'évolution, il semble possible de promouvoir cette observation que l'une des causes des déficiences du compromis — elle n'est pas des moindres — peut être imputée aux Pays et à leur psychologie collective. Ceux-ci paraissent bien n'avoir jamais reconnu l'essence du règlement de compromis, au même titre et pour les mêmes raisons qu'ils rejettent toujours certaines parties de la Constitution, et, pour autant, ils ne se sont prêtés à son fonctionnement que de très mauvaise grâce : phénomène de rancœur politique, particulariste, fédéraliste, profonde et souvent relevée; état d'esprit, foi et attachement au principe de la personnalité étatique des Pays, de l'*Eigenstaatlichkeit der Länder*, auquel le gouvernement impérial dut s'attaquer à bien des coups, et qui se révéla dès le lendemain de Weimar, c'est-à-dire aussitôt que l'expérience fit toucher du doigt aux Pays la réalité, mal entrevue pendant les débats théoriques de l'Assemblée, du régime nouveau de centralisation et de rationalisation erzbergiennes, face aux libertés fédérales.

B. L'aspect politique découle de cet état d'esprit néfaste au premier chef, destiné, à la faveur sans doute de la politique des partis de gauche au pouvoir, à créer et entretenir ce *pluralisme* et cette *polycratie*, que tour à tour C. Schmitt et J. Popitz ont, mieux encore que d'autres, relevés et dénoncés. Pluralisme d'essence, qui fait, au sein de l'Etat[1], parallèlement ou souvent même en opposition à la volonté de la puissance étatique et souveraine, se constituer et se développer des organisations solides uniquement imbues de leurs buts égoïstes. Pluralité bien diverse d'aspects et de formes économiques ou sociales, dangereuse pour toute

1. V. le livre de C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Tubingen, 1931, p. 92 et s.; la conférence déjà citée de J. Popitz devant le Reichsverband der deutschen Industrie, ou son article *Zentralismus und Selbstverwaltung*, dans *Volk und Reich der Deutschen*, t. II, p. 345 et s.

démocratie ou pour la liberté individuelle, concrétisée par l'hégémonie des partis (*Parteistaat*), la tyrannie des groupes d'intérêts et des syndicats, pour ne pas parler aussi des groupements religieux ; pluralité politique et constitutionnelle même, menaçante pour l'unité politique intérieure et le plein développement administratif de l'Etat, se réalisant par l'aspect particulariste qui pénètre l'organisation de la vie locale et détermine le régime même des collectivités inférieures de l'Allemagne et en premier lieu des Pays. Polycratie qui, au sein de l'Etat, résulte de l'incohérence historique de Weimar, effrayait Popitz par la mise de plus de la moitié de l'économie publique allemande hors le contrôle de l'Etat. « L'économie publique ne présente pas d'unité : il n'y a pas un seul trustee de la volonté, mais plusieurs, liés entre eux, certes, d'un lien trop faible et pas assez étroit pour assurer une unité de direction. Les trustees effectifs sont, à côté du Reich, les 16 Pays, les 65.000 Communes... ». Puissance ou dissociation politique à aspects multiples, ouvrant la porte à toutes les coteries de la politique, du parlementarisme, des petits intérêts, avec des risques ou une acuité d'autant plus graves que tout le système Erzberger reposait sur la confiance donnée aux Pays comme agents zélés et impartiaux des volontés essentiellement centralisatrices impériales.

Or, les Pays, moins soucieux du développement de la République et de la démocratie allemandes que de leurs intérêts propres, n'ont pas été ces agents fidèles. Mis à part le terrain purement politique où la question des droits de souveraineté fit naître des conflits abondants et sans fin[1], et compte tenu seulement de l'aspect financier de la lutte respective des collectivités, il est juste d'affirmer que depuis 1920 le particularisme n'a pas désarmé.

Parmi un grand nombre, un conflit récent est typique, celui de la Bavière et de l'Empire à propos de la constitutionnalité du décret-loi du 1er décembre 1930, qui, ayant adopté les prescriptions et les idées d'un projet déposé en 1928 au Reichsrat et tendant à la codification d'une réglementation-cadre des impôts réels, en prévoyait la mise en

1. V. dans le *Handb. des öffentl. Rechts*, XVII, 1929 *op. cit.*, p. 54 et s.

application (*Steuervereinlichungsgesetz*) pour le 1er mars 1932. La Bavière, qui avait déjà pris position dans son mémoire *Der Mangel des deutschen Verfassungslebens* de 1928, souleva, dès janvier 1931, contre l'Empire l'exception d'inconstitutionnalité et porta, pour violation de l'article 11 de la Constitution de Weimar, le litige devant le tribunal d'Empire. Le motif secret de cette attitude était, selon toute vraisemblance, une poussée de terreur des Pays quant à l'usage gouvernemental de l'article 48 en matière de compétence financière, dans un sens qui pouvait leur faire redouter l'approche de l'« unitarisation » des compétences. Le conflit dépassait le cas juridique, un compromis intervint entre le gouvernement impérial et les représentants du parti populaire bavarois, sanctionné par le décret-loi du 5 juin 1931 qui (VIe Partie, Chapitre II) portait modification au statut prévu pour les impôts réels[1].

Exemple banal et aspect infime du conflit, de cette crise des Pays, qui, beaucoup plus que la crise des Communes, est une crise de souveraineté, illustration nouvelle de l'image assez plaisante que Bismarck exprimait, devant le Reichstag, un jour de 1878 : *der Reichspferd zieht stärker als der Staatspferd*[2].

C. L'aspect financier ou, pour employer une expression moins vague et équivoque, l'ensemble de circonstances et d'attitudes liées au compromis comme une cause d'échec et une tare constitutive, a forme d'une résistance constante et permanente des Pays à chaque prétention nouvelle de l'Empire à pousser dans la voie de l'unification du droit et des finances ; il met en jeu deux tendances à fin unique : l'une, caractérisée par la passivité opposée à l'action impériale, telle la résistance acharnée des fonctionnaires des Pays à l'introduction du contrôle statistique impérial[3] ou, par la suite, leur indifférence aux conclusions et directives des Commissaires impériaux aux économies[4] ; l'autre,

1. V. dans *Die Tat*, n° juillet 1931, l'article de H. Grüneberg, « *Die föderalistiche Kulisse*, p. 290 ».
2. « Le cheval d'Empire tire avec plus de force que le cheval d'Etat. »
3. Par les ordonnances des 9 février 1926 et 28 février 1931.
4. V. *Die Vorschläge des Reichskommissars zur Verwaltungsreform deutscher Länder*, Stuttgart, 1931, chap. II et X.

s'affirmant au grand jour dans les critiques formulées, soit au Reichstag ou aux Conseils divers contre la politique impériale, soit par la voie de la presse et de l'imprimerie afin d'intéresser les masses et les parties aux *papierne Probleme* : une vaste propagande en des sens bien divers a poussé à la libération des souverainetés locales et à un démenti flagrant et journalier tant à l'idée de l'unité et de l'existence de la démocratie allemande qu'aux premiers mots du préambule de la Constitution, à l'exergue mis au fronton de toute l'œuvre : « Le peuple allemand, un dans ses composants ethniques...[1] ».

Cette psychologie financière, allant de pair avec les déficiences et les défauts que les Pays ont relevés ou utilisés pour le plus grand profit de leurs intérêts égoïstes, l'absence de contrôle sur l'utilisation des recettes, les lacunes dans la règlementation de l'aspect négatif du compromis et l'imperfection de la répartition des charges, a une large et lourde part dans l'échec, tout au moins dans l'irrégularité fonctionnelle des rapports de finances tels qu'ils avaient été conçus en 1920. Elle fournit la matière d'un argument *ad hominem* à l'adresse de ceux qui, pénétrés plus ou moins de cette psychologie, ont entendu faire retomber la totalité des mesures et des griefs sur la tête de Mathias Erzberger, en soutenant, comme les Commissaires aux économies, dans leurs rapports[2], la thèse fort captieuse de l'Etat unitaire plus coûteux que l'Etat fédéral.

1. Delpech et Laferrière, *loc. cit.*, t. I, p. 58.
2. V. à propos, entre autres, de celui concernant la ville de Mannheim, un article du Dr Heimerich, maire de la ville, dans *Der Städtetag* 1932, n° 9 février, p. 55 et s.

CHAPITRE II

LA CRISE DU COMPROMIS ET LA RÉFORME IMPERIALE

« Réforme impériale » (*Reichsreform*) est le nom donné au mouvement d'opinion qui se fit jour dès 1926, en Allemagne, pour la réédification ou la retouche du régime de Weimar. Il est logique de poser la question : « Comment assurer la réforme administrative impériale? » après celle : « Pourquoi assurer la réforme administrative impériale? » En vérité, cette suite du raisonnement ne semble pas avoir toujours été respectée par les promoteurs de la réforme ; c'est ce qui peut expliquer le caractère imparfait ou obscur de beaucoup de projets élaborés, ceux qui ne furent qu'œuvre de fantaisie ou propagande de partis étant laissés hors de compte. La littérature consacrée au cours des années 1927 à 1930 à la question est considérable ; il est peut-être impossible, certainement vain, de songer à énumérer même par leur titre les projets ; il est assez séduisant, au contraire, de fixer par quelques repères, l'évolution générale du mouvement[1].

1. Il ne peut s'agir vraiment en ce chapitre que de relever certains des aspects de la lutte et de l'histoire, dans la mesure où la question d'une réforme des relations financières Empire, Pays, Communes y fut effectivement traitée et souleva des projets et plans réels : vu la complexité extrême des questions du compromis fiscal, moins faciles à transposer dans le verbalisme avantageux de la politique des partis que des idées générales sur la forme de l'Etat et de son administration, la plupart des projets n'ont pas osé aborder la question, se bornant à prédire, comme résultat de leurs suggestions ou de leurs utopies, de « grands progrès sur le terrain financier ».

Sur l'histoire et le développement de l'idée de Reichsreform, v. J. Horion, *Probleme der Reichsreform*, Iena, 1931; W. Vogel, *op. cit.*, p. 64 et s.; A. Brecht, *Reichsreform, Warum und Wie?* Berlin, 1931; dans la revue, *Reich und Länder*, notamment le n° spécial (1928), *Wege zur Reichsreform* et n° mars 1930, p. 67 et s.; dans l'*Europe nouvelle*, n° 22 août 1931, p. 1154.

A. Partant de l'état de choses existant depuis 1919, de ses défauts et de ses imperfections, un groupe d'esprits indépendants, l'ancien noyau de la minorité de Weimar, est revenu, dès le lendemain de la publication de la Constitution, à ce qui avait été l'idée d'Hugo Preuss dans son projet initial : la formation d'un Etat unitaire, à laquelle, tout aussitôt, ses adversaires, le centre catholique et conservateur[1], le parti populiste bavarois et les fonctionnaires locaux de toutes nuances politiques, opposaient des raisons historiques et économiques de tradition nationale : l'unitarisme serait en Allemagne impossible, du fait qu'il signifierait une *capitis deminutio* de toutes les souverainetés locales, un non-sens historique, une soumission à l'autorité de Berlin, insupportable à tout irrédentiste bavarois, prussien, wurtembergeois ou autre, émargeant, par l'effet d'une charge ou d'un bénéfice, à un budget local ou communal.

Ce premier stade, plein de rudesse, de l'évolution remonte haut, c'est celui des débats de Weimar et des années 1920 à 1924, contemporain de la phase de centralisation en matière de finances et d'impôts. S'il n'appartient pas strictement au mouvement même de la réforme impériale, il n'en constitue pas moins les prémisses. C'est en tous cas sur son argument et sa base que, dans le domaine du particularisme, s'est alimentée la lutte contre l'application du régime financier et administratif républicain et la tendance toute centralisatrice des premiers ministres au pouvoir[2]. Sa forme la plus nette est dans le manifeste bavarois de janvier 1924[3], qui, procédant à la manière d'un réquisitoire violent, ne réclame pas moins que la liberté administrative et la pleine autonomie financière pour la Bavière, en vertu des droits historiques et naturels des Pays du Sud quant à « leur liberté d'âme, de vie et de vouloir ».

Telles étant la position de départ et l'inconciliabilité

1. V. A. Tibal, *loc. cit.*, p. 232 et s., 480 et s.
2. V. dans le *Festgabe für Otto Liemann*, Berlin, 1920, un article de J. Popitz, intitulé *Finanzmilitarismus?*, p. 232 et s.
3. *Denkschrift der bayerischen Regierung zur Revision der Weimarer Reichsverfassung vom 8. Januar 1924.*

diamétrale des deux points de vue, les partisans de l'unité, par voie de concessions, réduisirent leurs demandes à celle d'un Etat unitaire mais décentralisé, où chaque membre (la plupart des projets de cette espèce prônaient la division de l'Empire en douze provinces) aurait vie propre, personnalité indépendante de Berlin, le système de compromis étant en soi fortement atténué par la nouveauté introduite de l'habilitation communale (et, pour d'aucuns, Prusse par ex., provinciale) à lever des taxes additionnelles aux impôts directs impériaux. Le développement du problème arrivait ainsi à sa dernière étape.

Les particularistes ne furent qu'à demi satisfaits, parce que, cramponnés à l'*Eigenstaatlichkeit der Länder*[1], ils y voyaient la menace directe d'une destruction de la Prusse et, à sa suite, des souverainetés du Sud; ce qui, au demeurant, n'était pas progrès bien net sur l'état de choses : pourquoi douze provinces autonomes et, partant, douze régimes financiers différents plutôt que les dix-sept Pays existants? Cette raison donna cours à une troisième évolution du problème, et le souci de maintenir les Pays, et la Prusse particulièrement en sa prédominance, à un ensemble de projets émanant d'hommes, qui, forts de l'histoire de la période Hohenzollern et imbus de l'orgueil prussien, proposèrent de refaire, telle que l'avaient assurée Bismarck en politique et Miquel pour les finances, la soudure Empire-Prusse. Dès 1924, le ministre prussien Höpker-Aschoff[2] proposait un arrangement de cette sorte, ne tendant à rien moins qu'à une confédération de l'Allemagne du Nord, à une absorption par la Prusse de tous les petits Pays (Lippe, Anhalt, Mecklembourg). A ce stade c'est le plein épanouissement d'une thèse, d'un programme, qui était bien moins un concept positif à tendance et d'expression technique, que la manifestation verbale du particularisme haineux de certains, comme

1. V. Dr Schall, *loc. cit.*, p. 17; K. Sommer, *Bundesstaat, Einheitsstaat und die Höhe der öffentlichen Ausgaben*, Munich, 1928, p. 15 et s.

2. Souvent exposées, les idées de Fr. Höpker-Aschoff semblent s'être cristallisées dans un rapport qu'il fit à l'Union démocratique de Prusse, les 14 et 15 septembre 1929, publié : *Referat des preussischen Finanzministers über die aktuellen Steuerproblem im Reich, in Preussen und in den Länder auf dem demokratischen Preussentag*, Berlin, 1929.

l'avait mis au jour le Manifeste bavarois de 1924 et en 1925 une adresse du gouvernement prussien à l'Empire. Dès 1926 les faits ont opéré leur œuvre, marqué leur emprise, dépassé réellement les programmes et les plates-formes des partis : la nécessité effective d'une réforme était apparue, pressante à la suite des premières difficultés enregistrées par les finances locales.

Le problème de la réforme administrative et financière s'était découvert comme un champ nouveau à l'activité des théoriciens et des politiques.

B. Peut-être ne serait-il pas hasardeux et inexact de rechercher et reconnaître les premiers indices et les origines du mouvement, au moins en sa forme théorique et scientifique, en 1924[1], à la réunion plénière de la Confédération impériale de l'industrie allemande (*Reichsverband der deutschen Industrie*) : là, dans une série de rapports publiés plus tard dans une brochure *Deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik*[2], sont signalés, de même qu'elles en furent une année plus tard à la session de Dresde et en 1927 à celle de Francfort, les premières remarques sur le mauvais fonctionnement financier et fiscal, le gaspillage administratif, l'urgente nécessité de rationaliser et d'économiser.

Ce sont, non encore des plans en forme, mais déjà des séries d'avertissements et de conseils, tant au gouvernement qu'au Parlement et au Conseil d'Empire : *Gutachten* émanant de maîtres et de reconstructeurs de l'Allemagne, qui s'inspirent d'idées et de principes industriels, de ceux-là mêmes qui ont permis de remonter (on est en 1925-1926)

1. V. le compte rendu des travaux de la sous-commission fiscale du Reichsverband (*Steuerauschuss*) dans ses réunions des 16 janvier, 19 février, 18 mars et 16 juin 1924, fait par J. Herle, à la session tenue à Wurzbourg le 18 juillet 1924. C'est là que pour la première fois le Reichsverband mit à l'ordre du jour la question de la réforme administrative et financière. Cf. dans les *Veröffentlichungen*, n° 23 (août 1924), p. 36 et s.

V. également les rapports faits, à la réunion plénière tenue à Cologne les 23, 24 et 25 juin 1925 et publiés dans les *Veröffentlichungen*, n° 28 (juillet 1925), spécialement les rapports Kastl, p. 15 et s., et H. Schacht, p. 71 et s.

2. V. *Veröff. des Reichsverband der deutschen Industrie*, n° 29 (décembre 1925), p. 13 et s.

l'industrie nationale, et à raison desquels l'économie publique, à l'exemple de l'économie privée, doit faire œuvre de rationalisation; *Finanz- und Verwaltungsrationalisierung*[1] impliquant modification de l'activité et de la compétence de l'Empire et de ses membres pour arriver à la disparition des doubles rouages, à la suppression des besoins parasitaires qui, du seul fait de leur existence et dans la même mesure, enlèvent autant de forces vives à la nation, et donc à l'application du principe de l'apurement et du contingentement des frais de production.

Toute rudimentaire, inconditionnée, brutale qu'elle fût, la donnée du problème était ainsi clairement posée, et il n'est plus, dès lors, pour le concept que de passer comme un flambeau, de main en main, ranimé et repris à chacune des séances de ces innombrables unions et associations qui donnent sa figure originale à l'Allemagne industrielle, aussi est-ce de cette manière qu'au cours des années 1926-27 chacun réclamera, souhaitera, agitera la réforme.

Sous l'impulsion de cette aristocratie industrielle, l'agitation atteint, en effet, son maximum vers le milieu de 1927, et força les grands partis politiques à prendre position. Seuls, jusque là, les partis démocratique et social-démocrate avaient toujours inscrit à leur programme l'achèvement de l'œuvre unitaire abandonnée à Weimar[2]. Le courant d'idées ainsi déterminé était au plein flot en 1928 : officiellement il est constaté, accueilli en une session d'ordre spécial qui réunit le gouvernement d'Empire et les dix-sept premiers ministres locaux. Le 3 octobre 1927, date importante : le Dr Marx est chancelier, le Dr. Köhler ministre des Finances d'Empire; ce jour-là le problème de la réforme impériale, en sa double face administrative et financière, fut, en Conseil des ministres d'Empire, énoncé

1. V. *ibid.*, n° 37 (octobre 1927) comptes rendus et rapports de la cession de Dresde (3 et 4 septembre 1926) dans les *Veröff.*, n° 32 et celle de Francfort (3 et 4 septembre 1927), *ibid.*, n° 37.

2. Cf. *Programm des Parteitages 1925 des Sozialdemokratischen Parteis*, publié à Berlin le 1er juillet 1927; v. également dans le *Jahrb. des öffentl. Rechts*, t. XIII, 1925, l'article déjà cité de Fr. Poetzsch-Heffter, p. 74.

une Commission extraordinaire fut prévue comme organe consultatif, constitué de techniciens et d'hommes politiques de chacun des Pays, à côté de représentants et de praticiens chargés de représenter l'Empire et de soutenir ses idées. Officieusement, de manière parallèle et non moins importante et active, du fait persistant de la Confédération impériale de l'industrie allemande, et de la création nouvelle par des hommes appartenant à tous les partis, et aux grandes sphères économiques et politiques, du *Bund zur Erneuerung des Reiches*, désigné le plus souvent, du nom de celui qui fut son premier président *Luther Bund*. Ces trois organismes devaient, comme les grands prêtres, être les maintenaurs de l'idée de réforme impériale.

§ 1. *La Conférence des Pays et le rapport Nawiasky.*

La commission officielle se réunit à Berlin du 16 au 18 janvier 1928, sous le nom de Conférence des Pays (*Länderkonferenz*)[1]. Assemblée curieuse quant à sa composition : treize membres pour l'Empire, trente-huit pour les Pays ; plus large de la sorte, que les conférences normales des Pays, dont cette seule particularité différencie la composition de celle du Conseil d'Empire à savoir que les provinces de Prusse envoient au Conseil des représentants, mais ne sont pas représentées aux conférences des Pays, à raison de la présence de délégués du président d'Empire et de divers hauts fonctionnaires; curieuse aussi par la nature de ses pouvoirs : ses membres réunis en vertu d'un quasi-droit de conseil fédéral, émettent des résolutions qui ne lient personne et n'ont aucun caractère constitutionnel; ce qui peut expliquer que ses conclusions, fussent-elles en la forme de projets juridiques, ne sauraient dispenser le gouvernement de demander l'assentiment des autorités normales; ce qui est, en vérité, un point de droit public fort original et important à noter.

Finalement, elle fut de peu d'intérêt en son histoire : ouverte par le chancelier d'Empire Dr Marx, plus net dans les mots que précis quant aux moyens touchant « le désir

1. V. dans l'*Année politique*, n° octobre 1932, l'article de E. Vermeil, *La politique allemande en 1930 et 1931*, p. 256 et sv.

d'unification nationale » pour et par l'union de toutes les forces de la nation[1]. L'ordre du jour était d'une étude tripartite : *a*) des modifications à apporter aux rapports entre l'Empire et les Pays; *b*) des mesures propres à assurer une politique financière d'économies; *c*) des réformes administratives dans l'Empire et les Pays. La question de la réforme et de la survie du compromis y était ainsi implicitement posée, sous ses deux aspects positif et négatif. Après l'audition de quelques rapports[2] et une discussion très superficielle des projets déjà nombreux à cette époque, la Conférence eut la sagesse de s'ajourner, ayant préalablement nommé une commission de vingt membres, dix pour l'Empire et dix pour les Pays, avec mandat d'élaborer les projets de réforme constitutionnelle.

Il est rétrospectivement curieux de noter que l'intérêt des membres de la Conférence se porta surtout sur le premier et le troisième points de l'ordre du jour, au lieu que le deuxième fut complètement sacrifié. Un seul rapport fut présenté sur la question des finances et de la réforme des relations financières de l'Empire et des Pays. Unique il est, par contre, à raison de ses tendances profondes, d'un intérêt tout à fait spécial en la matière; il est signé de l'un des plus grands noms de la science juridique allemande : le Dr Hans Nawiasky, professeur à l'Université de Munich, champion parmi les plus décidés du fédéralisme[3].

Etabli sur la base des idées bavaroises[4] que l'Allemagne républicaine est demeurée, malgré et par delà l'œuvre de Weimar, un Etat fédéral, il constitue (il y aurait erreur

1. Sur l'historique de la Conférence des Pays et de ses travaux, v. une étude très suggestive et très claire de F. A. Medicus, *Reichsreform und Länderkonferenz*, Berlin, 1930.

2. Le texte de ces rapports a été publié par le ministre impérial d'Empire : «*Verfassungsauschuss der Länderkonferenz. Beratungsunterlagen*, 1928, Berlin (*Reichs- und Staatsverlag*), 1929.

3. Le rapport Nawiasky a été publié sous le titre : *Grundsätzliche Betrachtungen über die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Reich und Ländern*, Berlin (juillet, 1929), *Reichs- und Staatsverlag*, 14 p., in-4°.

4. Cf. le supplément aux *Süddeutschen Monatsheften*, n° janvier 1928 (*Gegen der Einheitsstaat*) avec les articles de Remmele, président d'Etat de Bade; Held, premier ministre de Bavière; Bazille, ministre de Wurtemberg; Nawiasky, p. 244, 257 et 283 et s.; cf. également le supplément à *Reich und Länder*, n° février 1928, *Wege zur Reichsreform* plus particulièrement, p. 75 et s.

scientifique et politique à s'en étonner) une critique sans merci du concept erzbergien de centralisation financière, et de ses effets. Nawiasky accuse le compromis de faire sortir effet une erreur historique et une erreur de droit, d'être « un plasma incohérent de conceptions qui échappent complètement à toute réflexion systématique », et donc de nécessite une reconstruction systématique[1]; aussi à cette organisation future, il donne pour objet une redistribution de la fonction publique suivant les principes généraux des théories de la souveraineté dans l'Etat fédéral[2], par conséquent (Nawiasky se rattache par là aux traditions classiques d'ordonnancement de l'aspect positif après fixation des éléments négatifs du *Lastenausgleich*) une répartition des moyens entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés sur un plan d'égalité absolue, sauf pour les dépenses et charges militaires qui seraient laissées au seul Empire.

Il semble complètement influencé par le dessein de retourner au régime de Bismarck, « chef-d'œuvre de maîtrise dans l'art étatique[3] »; d'où la recommandation de traduire ce mouvement par une limitation très nette des compétences et des ressources financières, celles-ci représentées par des impôts exclusivement impériaux, les autres (dont l'impôt sur le revenu) strictement locaux[4], et certains impériaux quant à la législation les établissant, mais destinés aux seuls Pays ou à l'Empire et aux Pays d'après un pourcentage fixe (tel l'impôt sur les automobiles et sociétés, dernier vestige du fonds commun). C'est là, dans l'ensemble, moins une construction théorique et pratique qu'un avis général, sous le couvert de cette affirmation que les Pays, « non disposés à laisser arracher une seule gemme de leur couronne », d'un côté, et l'Empire, de l'autre, pourront agir à leur guise[5], sans avoir à se soucier les uns des autres et de l'éventualité de liaisons ou de heurts. Pour les finances communales le rapport retour-

1. Rapport Nawiasky, p. 2.
2. V. Le Fur, *op. cit.*, p. 590 et 601 et s.
3. V. Nawiasky, *op. cit.*, p. 185 et s.
4. H. von Jan, *Bayern zur Reichsverfassung*, Munich, 1928, p. 51.
5. Koch-Wesers, *Einheitstaat und Selbstverwaltung*, p. 21 et s.

nait au régime von Miquel, tel que repris dans les projets de la *Journée des Villes*, essentiellement basé sur l'habilitation à lever des taxes additionnelles aux impôts sur le revenu, et simplement corrigé par la création d'une caisse de secours aux Communes alimentée par des contributions des Pays et de l'Empire.

Le mémoire fut publié en juillet; il n'est jamais venu en discussion : il est aisé de saisir les raisons de ce fait, d'imaginer l'accueil qu'eût reçu son plan fédéraliste à la Commission permanente de la Conférence, où l'Empire, intéressé au seul accroissement de ses droits, s'était assuré la majorité des voix[1]. Tombé dans l'obscurité, le rapport Nawiasky — quelquefois cité, jamais analysé — méritait d'être tiré de l'ombre comme mémorial du fédéralisme et de son essence survivante qui s'affirmait jusqu'aux heures toutes récentes. Les travaux et les conclusions[2] de la Commission permanente furent publiés, à leur tour, vers la fin de 1930. A ce moment la réforme du compromis et les rapports financiers Empire-Pays-Communes étaient à l'écart des pensées, ou du moins leur solution conditionnée à un règlement préalable des questions de compétences administratives, capables d'influer sur l'aspect négatif du problème.

§ 2. *Le groupement pour la rénovation de l'Empire.*

Au même temps et aux mêmes fins, — c'est l'aspect officieux après l'officiel, — s'était constitué le « Groupement Luther », suscitant dès l'emblée bien des critiques et celle-ci, en premier, qu'il n'avait pas de programme. A y réfléchir, si tant est que la qualité des membres (les plus grands noms de l'Allemagne républicaine, industrielle, politique et intellectuelle y avaient adhéré) n'eût suffi

1. V. dans la revue *Die Justiz*, l'article de A. Brecht, *Mögliches und Unmögliches*, n° juillet 1928, p. 463.

2. *Verhandlungen und Beschlüsse des Verfassungsauschusses über die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern und über die Organisation der Länder und der Einfluss der Länder auf das Reich*, Berlin, 1930.

comme garantie, une phrase de Bismarck, citée à la première réunion, aurait suffi pour qualifier les buts : *Mutig, ein festes Ziel ins Auge zu fassen und davon wenigstens das durchzuführen was sich zur Zeit politisch erreigen lässt*[1].

Comme la Commission permanente, le Bund travailla avec lenteur, de manière spéculative d'abord, glanant le meilleur dans la masse des projets, des articles, des livres suscités par le problème pendant les années 1928 à 1930 ; ce n'est seulement qu'en 1930 qu'il publia les premiers résultats de son enquête, dont le programme avait été posé dès 1928 dans une brochure[2] fort riche d'observations bonnes à recueillir...

Son point de départ est une critique de l'impérialisme total des finances, accusé d'être la cause première de la crise allemande : « L'établissement d'une organisation — suivie de l'impérialisation du régime des assurances sociales — de finances propres à l'Empire a été conduit et a abouti à ce résultat qu'elle ne possède plus aucun contact avec le reste de l'administration interne. L'Empire a vidé de substance l'administration des Pays, non seulement sur ce terrain, mais aussi sur celui de l'assistance aux chômeurs et des questions de conflits du travail... La division actuelle du *Reich* crée une très grosse difficulté à l'élaboration d'une formule de compromis capable de satisfaire à la fois l'Empire et les Pays. L'économie, l'agriculture, aussi bien que le commerce, l'industrie et les métiers, en même temps que l'Agent général des Réparations, ont essayé d'avertissements et de mises en garde contre l'organisation bureaucratique actuelle et ses suites dangereuses tant pour les budgets de l'Empire, des Pays et des Communes que pour le commerce et surtout pour l'accroissement de la production utile à notre balance des comptes » (p. 21). Sa conclusion est dans la même ligne : « Surorganisation, gaspillage des forces..., mauvaise base de répartition dans

1. « S'armer de courage et après s'être fixé un but précis, s'efforcer d'en poursuivre la réalisation, dans la mesure au moins des possibilités du temps et de la politique. »

2. *Reich und Länder, Vorschläge, Begründung, Gesetzentwürfe, herausgegeben vom Bund zur Erneuerung des Reiches*, Berlin, 1928, 134 p..

le compromis, autant de motifs principaux qui poussent à la modification des rapports constitutionnels entre l'Empire et les Pays ou Communes » (p. 38). L'un et l'autre, de la sorte, situent le but et les moyens du Bund, au regard de ceux de la commission des Etats. Par contre, du point de vue spécial du compromis, au lieu que les travaux préparatoires de la Conférence des Pays proposaient une solution à la question, les discussions et rapports du Groupement pour la rénovation de l'Empire n'en indiquent aucune, même sommaire. Ils n'en présenteront un que dans le second état de leur projet, tel que celui-ci fut élaboré en décembre 1932[1].

Laissant provisoirement de côté ce dernier texte, il convient de signaler le *Bund zur Erneuerung des Reichs* comme l'un des facteurs ayant sans doute le plus agi sur l'évolution générale des rapports de finances Empire-Pays-Communes. La raison en est qu'il a, beaucoup mieux qu'il n'avait été fait jusqu'alors, dégagé, non seulement le coût élevé du système erzbergien, mais encore les causes mêmes ou les résultats derniers de la politique d'assèchement des Pays et de l'incohérence propre à tout l'édifice présent des finances, où les agents des fiscs impériaux ont une vue complète sur les recettes, mais demeurent dans l'ignorance totale et la plus néfaste des besoins réels des administrations des Pays et des Communes. Voici un exemple, l'illustration ou l'une des meilleures formules de sa façon : « De ce fait, le résultat de la lutte engagée autour du compromis de finances sera fréquemment un effet du hasard, moins déterminé par les besoins réels, resserrés à la mesure de notre lourde situation financière générale, que soumis à l'influence de la discontinuité de direction dans les votes des ministres des finances des Pays ou même de la répartition momentanée des forces politiques au sein du *Reichstag* et du *Reichsrat*. Il s'ensuit que régulièrement, sur certains chapitres de l'organisation,

1. Ce nouveau projet n'a pas été encore publié. Il a fait l'objet d'une étude dans la revue *Reich und Länder*, n° 12, décembre 1932, par. W. Adametz, p. 297 et s. C'est cet auteur qui nous apprend que (p. 307) « le Mémoire se clôt par une assez longue étude sur les bases et les directives d'un nouveau compromis... ».

les virements sont trop forts... Des besoins urgents, tels que la protection de la production, doivent être écartés par l'Empire, l'agriculture et l'industrie, parce qu'une organisation viciée de l'Empire et des Pays nécessite, pour son seul maintien, plus que l'Empire et que l'économie ne peuvent fournir, sans mettre en péril l'accomplissement de leurs devoirs les plus impérieux. » (p. 37).

En dépit de la qualité de leurs principes, l'œuvre efficiente de la Conférence et du *Bund*, relativement au compromis fiscal et à son règlement, demeure nulle; du moins a-t-elle consisté en un travail utile de critique et de préparation pour la reconstruction administrative à laquelle tous deux subordonnaient la possibilité de rationalisation[1] des rapports financiers de l'Empire et des collectivités inférieures.

A. Fin 1930, les projets qui s'étaient multipliés au cours des années 1926-1229 semblaient filtrés ; la conjonction des recherches et des résultats de la Conférence et du Groupement faisait croire le problème parvenu à maturité, en état d'être présenté au Reichsrat, pour y être mis en forme et revêtu d'une sanction officielle avant de passer au Parlement. Contrairement à toutes les attentes, rien ne fut fait : c'était une fois encore le vol nuptial de l'abeille ; la réforme à peine conçue, tout mourait. De 1930 aux derniers jours de 1932, la question de la *Reichsreform* (hormis les quelques mois du ministère von Papen) disparut de la scène politique allemande; à parler plus exactement, (le trait est peut-être de nature à spécifier la vérité des choses), la question de la réforme impériale administrative et surtout financière n'occupe pas de place dans le champ de la grande politique, des programmes des réunions et des campagnes électorales. Le problème est de haute technique juridique, financière et administrative, travail de pure spéculation intellectuelle, si bien qu'à juste titre, le *Bund*

1. V. la préface de l'ancien ministre Dr Hamm à la brochure *Rationalisierung der privaten und öffentlichen Wirtschaft*, Berlin, 1928, p. 5 et 11.

a souvent parlé de ses fins comme d'une *geistige Vorarbeit*; aussi la question de la réforme, impropre à passionner les masses, réservée à une seule caste, a sombré, parce que, pour lui éviter une brusque chute, n'a trouvé aucun appui dans la masse des *Spiessbürger*, des Allemands moyens. Sa disparition, sa chute brusque en 1930 s'expliquent, en effet, par l'impénétrabilité du problème, pour les non-initiés et les non techniciens.

B. Au sein des cercles gouvernementaux, c'est, en vérité, non d'une chute qu'il faut parler, mais plutôt d'une éclipse due à trois ordres de causes tenant les unes à la Conférence et au Groupement, certaines au gouvernement d'Empire, les dernières à la conjoncture générale.

a) Tandis que le groupement Luther était formé de théoriciens, d'industriels, de professeurs, d'économistes, la Conférence et sa sous-commission permanente se composait de politiques, de ministres représentant les Pays, bref, de directeurs et de hauts fonctionnaires, lesquels après avoir avec beaucoup de zèle et de savoir travaillé, réuni des conclusions, ont en fin de tâche adopté en principe la suppression des mécanismes administratifs locaux. Faut-il s'étonner de leur mouvement d'hésitation? Ce n'est ni en Bavière, ni chez le riche et grave sénateur de Hambourg, ni auprès du ministre des finances de Lippe, qu'il faut rechercher la force d'âme, bien spartiate, de signer son propre arrêt de mort. En raccourci, il n'est pas contre-indiqué de dire que la matérialisation, la mise en forme et en application du projet de réforme ne pouvait aboutir, parce que cette réalisation avait été confiée aux Pays eux-mêmes.

D'autre part, il est advenu que la réforme financière, qui eût trouvé parmi les membres du *Bund*, les compétences, le savoir et le désintéressement utiles à la faire aboutir, ne fut même pas abordée : le fait est curieux; il trahit cet autre détail que le projet, après avoir, avec beaucoup de discernement, localisé à la Prusse la question de la réforme, se heurta ou se combina, au delà le gouvernement,[1] dans l'esprit des membres du groupement, au

1. Rpr., quand à ce, un passage du dicours prononcé, au lendemain de la dissolution du Reichstag, par Gustav Stresemann, le 24 avril 1928, à Munich :

souci d'union, de fusion en un *Reichsland Preussen*[2], au point que leur projet s'en arrêta là. Donc, des raisons de fait, amenèrent à ne retenir qu'une seule face du problème des raisons psychologiques; le darwinisme et l'invincible particularisme politique détournèrent une fois de plus toute impulsion autre que celle de l'Empire.

b) Cependant, — et voilà une deuxième cause d'échec du projet impérial de réforme financière, — le gouvernement d'Empire y était hostile. 1930 est le temps du ministère Brüning, gouvernant[3] avec la droite et ayant derrière lui le centre, ce grand parti adversaire de Bismarck, catholique, libéral, assez profondément conservateur et nettement fédéraliste, dans les intérêts et les traditions politiques duquel il est de conserver et sauver les Pays et qui, pour l'heure, était occupé au travail diplomatique de ramener sous ses drapeaux le parti populiste bavarois.

D'apparence le plan de septembre 1930 (cf. p. 156 s.) d'où naquit le décret-loi du 1er décembre 1930, par la restriction assez forte des droits des Pays sur le fonds commun, fut contraire à cette politique, à ces désirs et à la faveur du Centre. La vérité est que, — laissé hors de compte le rétablissement du droit de taxes additionnelles en faveur des Communes, — l'œuvre législative fut présentée comme étant essentiellement « de nécessité » et portait la signature

« Je crois, d'ailleurs, que le Reich et le plus grand des Etats allemands ont ensemble des possibilités de simplifications administratives, d'économies et de suppression de travail inutile. Quant aux Pays incapables de vivre par eux-mêmes, on ne devrait mettre aucun obstacle à leur absorption par d'autres Pays plus grands. Mais l'Etat unitaire ne peut résulter que d'un accord spontané de tous; toute autre voie est impraticable, car elle conduirait à de nouvelles difficultés et nous éloignerait de notre but », dans les *Papiers de Stresemann*, t. III, p. 221.

2. L'idée du *Reichsland Preussen*, assez proche du « retour à Bismarck » fut défendue par un certain nombre d'auteurs : H. Luther, dans le *Badischen Beobachter* du 19 avril 1928: Stegerwald, dans *Zusammenbruch und Wiederaufbau*, Berlin, 1922, p. 25; Schall, dans la *Kölnische Zeitung* du 13 juillet 1928.

V. dans la revue *Reich und Länder*, n° spécial déjà cité p. 80 et s. et dans l'*Europe nouvelle*, n° 22 août 1931, l'article de A Brecht, « La réforme administrative du Reich », p. 1154.

3. V. dans *L'Année politique*, n° octobre 1932, l'article d'E. Vermeil, déjà cité, p. 191, et plus spécialement p. 232 et s.

de ce même Henri Brüning lequel, plein de circonspection et de réserve, avait écrit[1] en 1927 : « Il est extrêmement facile de démolir en quelques jours une administration éprouvée de longue date et bâtie sur une longue tradition historique ; mais il faut une génération entière et même plusieurs pour faire d'une administration neuve, une bonne administration ».

Toujours est-il que, pour ces motifs, dans le cercle des positions déjà prises par le programme publié dans la *Germania*, le gouvernement déclara la question de la réforme administrative et financière subordonnée à l'ajustement préalable des organes purement impériaux et l'ajourna. En 1931, passées les convulsions connues, le centre s'étant quelque peu rapproché de la gauche, et l'ambiance gouvernementale apparaissant susceptible de venir davantage à la réforme, une troisième cause entra en jeu, pour en éloigner une immédiate réalisation[2].

c) Un mot la désigne : la conjoncture tant économique que politique. De 1930 à 1932, c'est l'amorce, la progression, l'élargissement de la crise, crise économique, crise de chômage et de finances, qui concentre toute l'attention et draîne la pensée gouvernementale : la lutte pour la vie de la nation allemande rejette loin au second plan les spéculations de l' sprit ; c'est le *Notzeit* : la détresse déclanche toutes les mesures d'opportunité. Puis ce furent la conjoncture extérieure, les difficultés avec les puissances créancières, la lutte autour de l'*Anschluss* : l'émotion des Conférences, le désastre financier et les ccords de Bâle : le c binet Brüning vit une période de lutte très âpre ; avec les mois qui passent la majorité parlementaire se disloque ; les forces vives du cabinet diminuent, et il est principe expérimental en politique que tout projet de réforme administrative, surtout s'il entraîne des compressions de fonctionnaires, demande un gouvernement fort. Dans ces conditions tous les espoirs et toutes les chances de réforme des rapports de finances semblent alors ruinés ; la misère

1. Cf. dans la revue *Das Abendland*, Cologne, 2e année 1927, cahiers 11 à 16, et spécialement le 12e, p. 35.
2. Cf. la *Germania*, n° 116 du 9 mars 1928, *Richtlinien zur Reichsreform*.

touche avec la désespérance ceux qui avaient lancé l'idée ; le glissement politique s'opère très net de presque tous les membres du *Bund* vers la droite, sous les drapeaux du national-socialisme.

§ 3. *La Confédération de l'industrie allemande.*

Ecartée et ajournée par la Conférence des Pays et le groupement Luther, la question du compromis fiscal et de son réajustement continuait pourtant à préoccuper de façon grave toute la classe des hommes représentant les grands cercles de l'industrie et du monde intellectuel, de ces *Fachleute*, si respectés en Allemagne[1], unis dans la Confédération de l'industrie allemande et ayant pour une grosse part déclanché le courant des idées de réforme impériale. Leurs délibérations, à la commission des impôts (*Steuerausschuss*) notamment, les montrent appliqués à cet intérêt, en liaison étroite d'idées et de personnes avec le mouvement et les efforts d'autres groupements analogues, la Confédération des banques, de l'industrie et du commerce, la Journée des Villes[2].

A. Le premier plan constructif, — mis à part le Mémoire : *Deutsche Wirtschaft- und Finanzpolitik* de décembre 1925 — produit par le *Reichsverband der deutschen Industrie*, date de l'année 1929 : il parut dans la collection de ses publications[3] sous le titre *Aufstieg oder Niedergang, deutsche Wirtschaft und Finanzproblem 1929*. Sa teneur reflète clairement les préoccupations capitalistes du milieu social dont il émane, en tant que, pour faciliter l'accroissement de la formation ou reconstitution, et, en même temps éviter la fuite du capital national[4], il réclame tout ensem-

1. O. Most, *Die Selbstverwaltung der Wirtschaft*, p. 8 et 25 et s.

2. Des séries d'études et de monographies en sont sorties : les études E. Becker et A. Mössner, *Gewerbesteuer und Finanzausgleich, op. cit.*; le *Mémoire de la Journée des Villes*, déjà cité : *Stadte, Staat, Wirtscahft*, 1926; le rapport W. Adametz et K. E. Mossner déjà nommé (1930); dans les *Veröff. d. Reichsverb. d. d. Ind.*, n° 42 (octobre 1928) la communication de Fr. Berthold, *Le fonctionnement du compromis aux U. S. A.*, p. 44 et s.

3. *Veröffentlichungen*, n° 49 (décembre 1929).

4. V. dans les *Finanz- und Volkswirtschaftliche Zeitfragen*, t. LXXI, Stuttgart, 1921, E. F. Pfau, *Industriepolitische Gesichtspunkte in der Besteuerung*, p. 115 et s.

ble une forte diminution des impôts directs frappant le capital industriel, sauf à les remplacer par une nouvelle augmentation du taux de l'impôt indirect ou de ses formes, d'une part, et, d'autre part un contingentement très étroit de l'étatisation de l'industrie. La diminution marquée et privative de toute imposition atteignant l'activité industrielle ou commerciale et, par l'incidence de telle ou telle taxe, du *Gewerbesteuer* surtout, déterminant à la fois une augmentation des frais de production et dans la même mesure, au préjudice de l'industrie allemande, l'impossibilité de concurrencer les prix étrangers sur les marchés extérieurs, y contrebalançait, ou même y sacrifiait, comme par l'effet d'un cercle vicieux, l'avantage propre des fiscs allemands (*loc. cit.*, p. 31 et s.). L'amorce d'un bouleversement assez sérieux du régime fiscal, de son équilibre et des compétences en leur répartition, y était pallié à peine, de façon fort grossière, dans l'article 6, par un règlement nouveau des rapports de finances entre l'Empire et ses collectivités inférieures. De degré en degré, les éléments de correction proposés au système originaire, l'abaissement massif de l'impôt sur le revenu en commençant par les grosses fortunes et les classes fiscales supérieures (§ 4*d*), la réduction à concurrence d'au moins 50 % de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (§ 4*b*), la suppression totale de l'impôt spécial sur les loyers, *die Hauszinssteuer*, (§ 4) engendraient comme résultat comptable une atteinte très sensible aux rentrées des Pays et surtout des Communes, au point que la fixation d'une base nouvelle de compromis était tenue pour essentielle. Et la solution finalement offerte était assez curieuse comme orthodoxie et pour la fidélité de son esprit à la tradition classique, celle même d'Erbzerber : le principe était posé d'un droit des collectivités communales à l'indemnisation intégrale des moins-values à naître de l'application du projet et le *Reichsverband*, au même temps où il prévoyait l'éventualité d'une sorte de « contribution de base aux dépenses administratives », posait en règle que, comme par le passé, les virements sur fonds commun continueraient à former l'essentiel des voies et moyens de couvertures des budgets des collectivités publiques. Au demeurant, le principe était,

sur-le-champ, restreint par la prévision d'une « clause de maximum » de ces virements (§ 6*a*) et contingenté par une adaptation appropriée (*zweckmässigere Ausgestaltung*) de la face négative du compromis : dans cet ordre d'idées et en conformité avec les principes généraux du capitalisme industriel étaient indiqués comme moyens un effort impérial de rationalisation des formes administratives[1] et des procédés de comptabilité ou d'ordonnancement des dépenses (D § 3) à tous les échelons administratifs, et une série de mesures tendant à assurer l'unité et l'équilibre de réglementation fiscale, dans la matière surtout des impôts réels (D § 6*c*), qui préoccupa tout particulièrement le rédacteur du projet à en juger par sa déclaration : « L'unification des règles du droit fiscal semble la première étape nécessaire du règlement définitif du compromis entre l'Empire, les Pays et les Communes » (p. 41).

Quelle que fût la valeur du projet, nombre de raisons furent dressées contre lui; ses suggestions, hors peut-être la clause tendant à a compression du taux des impôts réels, ne trouvèrent guère d'écho, et c'est en vain qu'en serait cherchée une trace dans les derniers programmes gouvernementaux[2].

B. Il est facile d'apercevoir qu'outre l'aspect « social » que reflétait le projet, le plan de dégrèvement fiscal envisagé d'un point de vue avant tout national et économique (quelles que fussent les trois séries de contreparties envisagées : économies administratives, suspension de tout paiement au titre des réparations, accroissement considérable de l'imposition indirecte et des objets de luxe ou de nécessité secondaire comme le tabac et l'alcool) eût conduit à une impasse, à un vrai « suicide ».

1. L'effort de rationalisation de l'organisation administrative dans le but d'arriver à des économies apparaît, sinon comme le principe même, du moins comme une idée commune à presque tous les projets. Cf. Dr Schall, *Probleme der deutschen Staatsreform*, Berlin, 1928, p. 18 et s.

2. Il est fait allusion ici au projet gouvernemental de décembre 1929 (Hermann Müller, chancelier et R. Hilferding, ministre des finances) et à celui de septembre 1930 (H. Brüning et H. Diedrich), cf. *supra*, p. 150 et 156; v. H. Hohberg, *op. cit.*,, p. 12, 14 et s.; V. dans l'*Europe nouvelle*, nos 5 avril 1930, article de M. Pernot : « La crise politique en Allemagne », p. 527; et 11 octobre 1930, celui de S. Wolff, « Le programme financier du gouvernement Brüning, p. 1469.

Le projet resta donc sans suite; mais le problème constructif ne cessait d'intéresser et d'occuper les curiosités du Verband et de ses sous-commissions. C'est ainsi qu'un an plus tard, le 9 octobre 1930, J. Popitz, alors encore secrétaire d'Etat, fit devant la sous-commission fiscale une conférence sur le problème du compromis[1], qui devait avoir, bien que le Verband se défendît d'y reconnaître ou affirmer son propre programme, un grand retentissement. Ce n'est pas, à vrai dire, qu'il contînt d'idées ou de données très nouvelles : parti de l'accroissement des dépenses et ayant localisé la Commune comme à la position-clé (*Schlüsselstellung*) de tout le système, il développa, à propos des charges, la nécessité de résistance à la polycratie et à son cortège d'abus, et soutint l'argument de la nécessité primordiale du droit de regard gouvernemental, corollaire du principe d'unitarisme : « Nous ne possédons pas ce droit de regard unitaire. Même lui, il a fait chez nous la matière de la décentralisation. Et par là l'on en est venu à oublier que ce droit dans ses grandes lignes n'ast pas complètement une partie de l' « administrer », mais du « gouverner », et qu'un Etat sans gouvernement unitaire n'est plus un Etat. Que l'exercice de ce droit ne puisse dans le détail être aux mains d'un seul organisme, cela est évident; mais il ne s'agit ici que du règlement unitaire de son contenu, de la détermination unitaire de son sens général et du moyen d'assurer son efficacité durable. Cette unité fait aujourd'hui défaut; le mode et le contenu sont déterminés dans des lois de Pays fort diverses (*mannigsfällige Landesgesetze*). L'exercice en est aux Pays, en face desquels l'Empire se tient sans pouvoir; et son intensité se trouve déterminée par les gouvernements des Pays en fonction de leur structure politique soumise à des compénétrations et influences diverses, variables. Le chemin jusqu'à la cohésion peut être rude. Il doit être naturellement basé sur l'Empire, soit sur le droit de fondation impérial, soit sur l'engagement provenant de tractations entre Empire et Pays » (p. 11). Et il tient cette voie idéale pour conditionnée par

1. Le texte a paru dans les *Veröffentlichungen*. C'est la monographie souvent citée : J. Popitz, *Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reichs, der Länder und Gemeinden*, Berlin, 1930.

l'admission d'un contrôle budgétaire renforcé (*verschärften Haushaltskontrole*) de l'Empire sur les Communes et les Unions de Communes. Contrôle dont Popitz s'empresse de fixer les normes générales et s'étendant sur : 1° les procédés budgétaires, qui devront être inspirés de l'article 26 de la loi budgétaire impériale faisant obligation aux caissiers publics de gérer les fonds à la manière du bon père de famille, *wirtschaftlich und sparsam*; 2° le statut des fonctionnaires et des traitements correspondants, matière où la politique a introduit les plus fâcheuses habitudes; 3° la réglementation unitaire des méthodes d'établissement, par rapport à l'état existant du régime d'autorisation d'emprunts à toute forme de crédits;.....6° révision du régime économique ou industriel des Communes; 7° une révision du statut de l'autonomie administrative : « Je ne puis me figurer que l'autonomie administrative doive être plus souveraine qu'Empire et Etat... » (p. 16). Or ce contrôle, d'après Popitz, ne pourra exister et être efficace que dans la forme du droit pour l'Empire d'émettre des lignes de conduite des règles, des normes. « Le besoin se fait sentir de lois d'Empire. La loi de compromis contient déjà des points de repères, la loi de simplification fiscale devrait apporter certains compléments. Une loi d'Empire sur le droit de regard doit parachever l'œuvre. »

Sur cette base, après avoir passé en revue divers problèmes (base de répartition des virements, taxes additionnelles) et divers projets proposés, abordant l'aspect des recettes, Popitz, fidèle à sa doctrine de l'unité du gouvernement — distincte pour lui de l'unité de l'administration — pose le principe du rejet de l'autonomie financière : « En temps normal, c'est-à-dire de pression fiscale supportable, l'on ne peut trouver de meilleur fil directeur pour la délimitation des capacités de recettes des Communes que la répartition des impôts d'après le principe de l'autonomie financière... mais je crois qu'il est vain de fermer les yeux plus lontgemps : le temps de l'autonomie est passé et le demeurera aussi longtemps que les besoins fiscaux et, en corollaire, le poids des impôts demeureront ce qu'ils sont actuellement » (p. 21).

Ainsi posé le principe n'allait pas tarder, en si bonnes mains, à porter ses fruits.

CHAPITRE III

LA POSITION ACTUELLE DU PROBLÈME

Au même temps, un petit groupe d'hommes, avisés de la difficulté presque insurmontable d'une réforme de l'édifice administratif et financier allemand, persuadés, d'autre part, de l'urgence d'une modification des bases du compromis, travaillait dans l'ombre d'un cercle d'études créé en 1931 à Hambourg.

C'est ainsi qu'au début de l'année 1932 paraissait un mémoire sur la réglementation future du compromis fiscal entre l'Empire, les Pays et les Communes[1]. Parmi les nombreuses publications et les utopies plus nombreuses encore que la matière a fait naître, l'œuvre nouvelle s'assurait de prime abord une place hors de pair, et ce, à la faveur de trois ordres de raisons : 1° du fait tout d'abord que l'auteur du livre, dans le cercle relativement étroit des spécialistes de la question, possède comme théoricien et technicien[2] une autorité toute spéciale : Johannes Popitz ; 2° du fait ensuite que, pour la première fois, le problème, traité avec moins de souci de solutions neuves que de mise à profit d'expériences et de remarques tirées du fonctionnement réel du compromis, est l'objet d'une étude panoramique englobant tous ses aspects, et proposant pour chacun

1. J. Popitz, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden* (*Gutachten erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich*), Berlin, 1932, 345 p. 80.

2. Cf. *supra*, p. 26. Tant par la renommée de son auteur que par sa valeur propre le *Gutachten* de Popitz a fait sensation. On en retrouve des échos, des analyses et des critiques dans toutes les revues techniques : *Der deutsche Volkswirt*, 1932, nos 25, 26 et 27 des 18 et 25 mars et 1er avril, les articles de Fr. Elsass, intitulés *Der künftige Finanzausgleich*, p. 816 et s.; p. 840 et s.; p. 881 et s.; dans *Der Städtetag*, 1932, nos janvier à mai, toute la série d'études à son sujet de A. Jessen, B. Asch, B. Blüher, etc...;dans les *Schmoller's Jahrbücher*, 1932, l'article de K. Jeserich, p. 51 et s.

une solution spéciale parfaitement cohérente avec l'unité de la réforme projetée; 3° du fait enfin de la façon toute neuve et originale, sous laquelle est envisagé le problème, isolé de toute question de réforme administrative ou constitutionnelle.

Ce dernier point mérite quelque attention : il est, l'une des originalités du projet, attendu que, dans tous les cercles germaniques, on considérait la réglementation définitive du compromis comme essentiellement subordonnée à une réforme impériale[1]. Popitz prend à cet égard le contrepied d'une idée communément admise et que son ancien chef hiérarchique, le ministre impérial des Finances Köhler, le 16 février 1927, affirmait déjà en disant qu'« un compromis définitif présuppose, non seulement un système administratif rationalisé, mais encore un système d'économie privée que les crises n'ont pas atteint ». Et, tout en reconnaissant qu'un des plus grandes difficultés inhérentes au compromis en Allemagne vient de la pluralité et de la diversité interne des collectivités juridiques et constitutionnelles, le voici qui s'attaque à ces affirmations représentant bien l'état d'esprit général à cette époque : « Le mémoire s'efforce de prendre comme point de départ la structure administrative et la réglementation des divers domaines administratifs en leur état actuel, et de n'envisager de modification que là où elles apparaissent utiles ou opérantes du point de vue de l'économie financière »... (p. 10) et plus loin : « Le mémoire a été étudié en une période de détresse financière extrême. Celle-ci est évidemment pour une part le résultat de circonstances qui agirent de l'exté-

1. On retrouve cette idée et cet ordre de perspectives dans un article d'O. Stark, dans le *Berliner Tageblatt*, n° 7 du 5 janvier 1932, intitulé : *Finanzausgleich ohne Reichsreform* : « Ce projet présente pour la première fois une solution d'ensemble parfaitement édifiée et cohérente, dans laquelle sont mises en valeur les expériences d'un apprentissage de dix ans. C'est en même temps un jalon sur la voie de la réforme de l'édifice administratif de l'Etat, pour conduire à une unification et à une simplification....Cependant dans une réforme impériale, qui s'étendra à l'édifice entier, il est probable que toute solution envisagée, même aussi séduisante que celle du Dr Popitz, est d'office condamnée à n'être qu'un provisoire, et ce parce qu'il est possible de se demander si l'époque est mûre pour une solution au problème des finances, tant que l'aspect politique de la réforme impériale n'a pas trouvé d'équilibre. »

rieur sur le financement de l'économie politique allemande, par la charge du *Tribut* et de la dépression économique mondiale,... pour une autre de ce que l'économie financière n'est pas adaptée à la force de résistance économique de l'Allemagne. L'économie financière, dans la période de l'après-guerre, n'a pas été seulement régie par le gaspillage général...; mais la portée des dépenses qui en résultèrent s'accrut encore de la pratique administrative dépourvue de toute rationalisation (p. 7)... Aucun moment ne paraît plus favorable à l'introduction d'une réforme que celui de la détresse actuelle, qui a dégagé les résultats d'un règlement vicié ou plus exactement inexistant (*verfehlten oder richtiger fehlenden Regelung*) ». Et plus loin il ne manque pas de définir le but du mémoire : « Il s'agit en première ligne de la construction pour l'Allemagne d'une base unitaire d'économie financière publique, c'est-à-dire de l'ordonnancement de l'économie financière des Communes et Unions de Communes. »

§ 1.

Dans cette voie et pour la reconstruction des compétences à l'intérieur de l'Empire, le Mémoire commence par une étude des rapports de droit administratif existants : « L'expérience montre la faute considérable que l'on doit éviter : il est absolument indubitable que l'on ne peut faire un règlement du compromis, sans tout d'abord considérer de façon objective les groupements les plus importants, aux fins de pouvoir diagnostiquer objectivement aussi, de leurs désirs et de leurs intérêts ».

A. L'étude est, d'ailleurs, toute dirigée dans le sens de la limitation des droits et libertés des Pays, pour arriver à l'extension de l'autonomie communale par-delà les limites atteintes avant 1914. Popitz y apparaît fortement attiré

1. V. dans la *Kölnische Zeitung*, n° 7 du 4 janvier 1932, l'article du Dr K. Hahn intitulé *Der Wiederaufbau der Selbstverwaltung* : « ... Si à son sujet bien des vœux sont encore en suspens, et si les Communes sont encore anxieuses de posséder des éclarcissements sur une série de points de détail, avant que l'on ne puisse se prononcer définitivement sur la valeur de l'œu-

vers le principe anglais du *Local Government Act of 1929*, comme vers un idéal[1].

Repoussant toute idée de « Réforme impériale », ne présumant d'utilité qu'à quelques adaptations législatives, fort de sa longue expérience ministérielle et tout acquis à l'importance de la vie communale en Allemagne, Popitz en arrive à une conclusion, toute dans la ligne de la tradition classique et jusqu'à un certain point erzbergienne : l'assimilation complète de l'autonomie administrative des organes inférieurs avec le *local government*, dans une sorte de charte des compétences communales (*Gemeindeordnung*) qui ne laisse plus en présence que deux éléments : l'Etat et les Communes, *central government* et *local government*.

Et partant de cette base, comme d'une convention de manœuvre dans quelque *Kriegsspiel*, se développe tout le projet constructif, en son originalité.

Pour Popitz, — et voici le premier postulat, corollaire de la convention précitée — le concept jusqu'alors employé de compromis fiscal entre l'Empire et les Pays, tombe, vide de sens : « Un compromis satisfaisant ne peut être l'objet d'une réglementation de haut en bas. Le problème central d'un plan de compromis fiscal n'est pas l'ordonnancement des rapports entre Empire et Pays » (p. 382). Pour lui, « la césure a été jusqu'ici mal faite le *Finanzausgleich* doit être résolu de bas en haut » entre l'Etat (Empire et Pays) et les Communes, formant respectivement, l'un la masse centrale, les autres la masse locale de finances. Dès lors, il n'y a plus ni compromis primaire, ni compromis

vre, il faut convenir que l'on ne portera jamais assez haut le travail que vient de publier le Dr Popitz... pour le rétablissement qu'il prévoit de l'autonomie administrative et financière des Communes. » V. également dans le *Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, n° janvier 1931, l'article du même, p. 1 et s.

1. Dans cette voie d'adaptation administrative, vu la complexité du régime et du statut des collectivités inférieures (cercles, districts, communes), il est très délicat, et ici hors de propos, de suivre et rapporter les vues de Popitz, quant à certaines réadaptations utiles sur le plan administratif et où l'influence anglaise, par le rôle du Comté, s'affirme entre les Communes et les cercles administratifs. Sur la façon capitale pour la réglementation de l'aspect négatif du compromis dont, — fort imbu des théories étatiques de Lorenz von Stein — il envisage le transfert sur les *Landkreise* des charges d'écoles populaires et de grande voirie (ou dans les Pays sur les Provinces), v. p. 105 et 238.

état du compromis entre les deux masses: et pour qui est quelque peu averti des aspects techniques de la question, ceci est un point acquis et de conséquences considérables.

A la vérité, il ne faut se tromper, ni sur les données du Mémoire qui est presque une somme, ni sur la portée de l'expression « l'Etat » qui y revient de page à page. Les Communes, dans le cadre de leur charte spéciale administrative et financière assurée par le législateur impérial, ou plus exactement les Communes, les Unions de Communes et les cercles administratifs, voient leurs pouvoirs considérablement accrus ; l'unité et une simplification rationnelle se voient introduites dans les échelons moyens de l'édifice administratif et financier germanique ; le pouvoir impérial se trouve accru; mais les Pays ne disparaissent pas pour autant de la scène politique et financière, sous la dénomination conventionnelle et assez ellyptique employée. La question de leur survie, touchant nettement le domaine de la réforme impériale, se trouve hors du cadre du Mémoire, et Popitz, (bien qu'on le sente tout prêt à prononcer le *delenda est*, se garde d'émettre quelque avis à leur égard. Toutefois, en technicien consciencieux, et bien que son essai ne le pousse, comme il en prévient le lecteur, qu'à la recherche d'un règlement communal de finances, existant « comme une norme pour quiconque est responsable vis-à-vis d'elles », il tient, prévoyant les griefs et averti de la mentalité des Pays, à ne pas laisser la question des rapports financiers Empire-Pays sans réponse, sans, d'ailleurs, prendre partie sur le problème constitutionnel du caractère des Pays ou de leur avenir : « Deux possibilités sont en jeu. Ou bien l'on pourrait, en partant de ce moment (celui des 1.430 millions de RM virés en 1929 au fonds commun), s'entendre sur une dotation fixe et la partager, dans la proportion qui fut jusqu'alors celle de leur droit de concours aux virements sur impôts impériaux, entre les Pays, que ce soient les dix-sept actuels ou une Confédération de l'Allemagne du Nord et à côté d'elle les Pays de tradition ancienne[1]... Les Pays courraient avec cette solution le

1. Allusion au projet de réforme *Reichsland Nord-Deutschland*, soutenu par Fr. Höpker-Aschoff, dans son livre *Deutscher Einheitstaat*, Berlin, 1928, p. 10 et s. V. la revue *Reich und Länder, Sonderheft II* (1928), déjà cité, p. 82 et s.

risque que le montant doive être annuellement consenti et par là soumis à la décision et au bon vouloir de la majorité du Reichstag. Ceci contrecarre le caractère de droit public des Pays, aussi longtemps que ceux-ci se refuseront à être de simples unions communales, mais prétendront être bien plus et intégrer une partie de l'Etat. C'est ainsi qu'il est recommandé de conserver la forme actuelle de participation des Pays aux impôts impériaux... » (p. 327).

Le cadre est ainsi assez large pour pouvoir être instantanément adapté à toute solution que la pratique pourrait apporter à la question Empire-Pays. Cette prudente réserve du Mémoire (qui se justifiait en 1931 par l'imminence unanimement admise de quelque réforme) a tiré plein couronnement et connexion absolue des faits politiques de l'hiver 1932-1933. Quoiqu'il en soit, le bloc finances locales n'a comme contre-partie que le bloc finances centrales où les Pays n'apparaissent plus, et il ne faudrait pas s'illusionner sur la portée du glissement de césure introduit par Popitz dans le cercle général des finances de l'Empire allemand : du seul fait de la mise en application, les Pays perdraient une seconde fois, (dans le domaine pratique, après avoir déjà subi à Weimar la première amputation sur le domaine du droit) le dernier vestige de leur prestige étatique pour n'être plus que des *Selbstverwaltungskörper* d'un degré un peu supérieur; et ce ne serait qu'une étape de plus dans la politique d'asséchement des Pays, vers cette *Aushöhlung*, qui fournit depuis 1919 matière aux rancœurs particularistes.

Nettement partisan de la forme d'Etat centralisé et unitaire[1] au même temps où il admet comme nécessaires la décentralisation et reconnaît le caractère historique des libertés communales, Popitz a pour premier soin (comme

1. Fidèle à une idée qu'il exposait déjà, le 9 octobre 1930, devant le Congrès de la Confédération de l'Industrie allemande, il continue à s'élever contre la « Polycratie » des tenants de la fonction publique : au delà de l'Empire et des Communes, les instituts d'assurances sociales, Reichsbahn, Reichspost, produits et résidus de l'évolution historique de l'Etat (V. dans le *Städtetag*, un article de Popitz, n° 5 mars 1932, p. 132), et peut-être même cette défiance va-t-elle jusqu'à s'étendre à l'existence des *Länder*, tels qu'ils furent consacrés en 1919. Rpr. sur ce point l'article déjà cité d'O.

Erzberger par les lois des 10 septembre et 13 décembre 1919), de chercher à assurer un cadre juridique fixe, doublé des moyens de contrôle les plus constants, à l'activité administrative et financière des Communes.

Il demande la solution au législateur impérial, sous les espèces d'une loi spéciale (*die Finanzordnung*) destinée à réglementer l'*aspect formel* de la masse de finances locales, de façon à rendre la plus efficiente possible la tutelle de l'Etat sur les organes inférieurs. Les moyens de ce règlement sont triples : *a*) unification et rationalisation des pratiques de comptabilisation et d'écritures budgétaires, imposées à toutes les collectivités de droit public; *b*) organisation d'un contrôle effectif de l'application; *c*) établissement d'un système permettant l'incessante comparaison des données et des chiffres, d'autant plus utile « qu'un Etat ne peut être sain, dont l'un des éléments subit une crise financière : le contrôle et la tutelle impériales deviennent par là une règle de prophylaxie de l'édifice financier tout entier ».

Les limites de cette tutelle et celles des droits communaux en matière de législation financière formelle et d'établissement budgétaire font dès lors l'objet d'une longue description, d'où il ressort que le contrôle impérial des espèces et des comptes, exercé en règle par l'Empire, serait, non pas substitué, mais superposé au régime actuel, fort défectueux parce qu'ouvert à toutes les fraudes et complaisances, du contrôle par commissaires communaux, dépendant plus ou moins de l'autorité collégiale communale et habilités à donner décharge ou faire critique des comptes.

Stark : « Si le Dr Popitz ne s'occupe que de façon tout à fait accessoire du compromis entre l'Empire et les Pays, est-ce que, dans le fond de sa pensée, il considère secrètement que ces derniers, dans leur forme actuelle, sont une entité à qui ne reste qu'un souffle de vie?.. », — et la réaction particulariste contre cette supposition et contre la politique d'assèchement des Pays (Aushöhungspolitik) prêtée à Popitz, dans un article du *München-Augsburger- Abendzeitung* (droite partic.) du 5 janvier 1932, intitulé *Der künftige Finanzausgleich im Reich.*

§ 2

Popitz, ayant introduit sa fiction de l'Etat et affirmé le principe de la prééminence des intérêts communaux, pour en déduire que le centre du problème de compromis se trouvait dans le règlement de la masse de finances locale, a porté tout son soin à la réorganisation de l'aspect matériel de la législation. Réorganisation, qui est presqu'une organisation, vu, comme il le fait remarquer, que « d'après le système fiscal actuel et pour la couverture du besoin fiscal des Communes, il est caractéristique que la part d'impôts sur laquelle elles peuvent disposer en toute indépendance est minime ».

A. La ligne doctrinale suivie par Popitz dans son étude est très curieuse, conciliant à la fois la tradition classique de von Miquel et la tradition révolutionnaire incarnée par Erzberger. A la place du système financier complexe et sans arête, tel qu'il fonctionne à l'heure actuelle et où virements, ristournes, dotations, subventions, impôts directs et indirects, impôts locaux, communaux, taxes additionnelles se mêlent en un tout impénétrable et de ce fait stérile et néfaste, Popitz songe — et là est la parenté spirituelle avec von Miquel — à rétablir les finances communales sur la base d'un système fiscal propre, essentiellement construit autour d'impôts réels et d'impôts personnels, aux rentrées assez larges pour assurer le financement des charges purement communales du compromis négatif, quitte à le compléter par un régime de dotations étatiques pour celles des charges du service public qui ne sont pas d'essence purement communale et dont la prestation par les Communes représente un allégement pour la masse centrale de finances. C'est par ce développement du régime des dotations et surtout dans le choix de l'impôt personnel réservé aux finances communales que s'affirme la tradition erzbergienne.

Cherchant ainsi la voie nouvelle et analysant le passé — à propos duquel il considère que les règlements successifs du compromis n'ont été qu'œuvres de nécessité (*Notregelung*) — Popitz fait preuve d'une originalité et

d'une bravoure extrême[1] en posant le principe qui sera la base du régime matériel nouveau : « Les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur celui des sociétés ne sont, en aucun rapport, désignés comme impôts communaux ». Les rentrées de ces deux impôts, que ce soit sous la forme de jouissance directe (régime primitif) par virements ou ristournes d'un fonds commun (système erzbergien), ou par l'artifice des taxes additionnelles (telles que le législateur impérial en a, de principe, reconnu le droit aux collectivités inférieures : système vicié à la base par le danger social et surtout les complications de fiscalité qu'il entraînerait) doivent, dans le règlement futur, être complètement éliminées des finances communales pour n'être que la chose des finances centrales de l'Etat.

Affirmation pratique importante en résultats éventuels, mais surtout affirmation théorique de portée énorme, plus catégorique encore que l'œuvre de Weimar et bien faite pour dérouter les historiens conscients d'un passé où l'édifice communal eut comme pilier principal cet impôt, véritable *palladium* des libertés communales. C'est ici que Popitz rompt avec la tradition Miquel — au nom duquel reste liée l'existence de l'impôt du revenu local ou communal[2] — pour se rattacher à la pensée erzbergienne[3].

Ce premier abattement étant opéré, et les rentrées de

1. Cf. *Gutachten*, p. 119. En face d'une telle prise de position, émanant surtout d'un homme — type parfait du technicien, du « Fachmann » cher à Sombart — auquel le reproche d'imparfaite connaissance des traditions et des faits ne peut être adressé, il est curieux d'énumérer les divers ordres de raisons données par Popitz, comme défense de sa pensée : *a*) Non seulement l'impôt ne présente pas la garantie suffisante de stabilité requise pour le bon ordre des finances communales, du fait de son extrême sensibilité, en quelque forme qu'il soit envisagé, aux variations conjoncturelles (cf. *supra*, p. 338); mais de plus, celle-ci est celle même qui affecte déjà l'impôt sur les bénéfices industriels ou commerciaux, dont Popitz fait l'une des bases d'alimentation des finances communales; *b*) En outre, par son caractère même, l'impôt du revenu est, quant à son taux, trop solidaire de la politique impériale pour assurer aux Communes la constance utile de recettes; *c*) Il est surtout, par l'effet des modes de perception, mal adapté aux besoins des Communes, et tous les tours de passe-passe employés jusqu'alors (*die Künsteleien*, suivant l'expression de Popitz) ont consacré trop d'injustices au détriment des Communes de fort peuplement (cf. *supra*, p. 342), pour n'en pas faire adopter le rejet.

2. V. Br. Moll, *op. cit.*, p. 145 et s.

3. V. dans *Der Städtetag*, n° 5 avril 1932, l'article du Dr Blücher : *Erinnerungen und Bedenken*, p. 183 et s.

l'impôt réservées aux finances centrales, Popitz produit la liste des voies et moyens destinés à l'alimentation de la masse des « finances locales » : impôts, subventions et dotations. C'est cette partie constructive du travail — plus encore peut-être que l'originalité des idées qui y sont émises touchant la solution à apporter au problème du fédéralisme financier et politique — qui donne toute sa portée à l'œuvre. Popitz, en effet, dépassant là tous ceux qui l'ont précédé dans l'étude ou la critique du compromis fiscal existant, de ses déficiences et de son avenir, a construit, dans les trois cent quarante pages de son *Gutachten*, un système parfaitement harmonieux et cohérent de répartition fiscales, entre les collectivités constitutionnelles de l'Empire allemand.

B. La base même du système fiscal proposé apparaît comme une déduction, la conclusion et l'épanouissement aussi du raisonnement qui y soutient et conduit toute l'étude : le rétablissement du régime de l'autonomie administrative (*die Selbstverwaltung*), étant souhaitable aussi bien du point de vue économique que politique, et tout régime pareil supposant et requérant, d'autre part, le principe de la responsabilité propre en matière de finances (*die finanzielle Selbstverwaltung*)[1], Popitz conclut à la nécessité pour les Communes de posséder un système fiscal autonome.

Une série d'« impôts propres », déterminés et levés sous la tutelle des autorités de l'Etat[2] (en l'occurrence du Reich) vont donc alimenter les caisses locales, faisant intervenir en équilibre heureux, comme garantie tant de l'autonomie communale que dans un souci de justice fiscale et de meilleure conservation de la matière imposable, l'usage de l'imposition réelle et de l'imposition personnelle. C'est

1. V. *Gutachten. op. cit.*, pp. 13 et s., 102, 309. Cf. *supra*, pp. 91 et s.

2. Reprenant l'idée du ministre des Finances de Prusse Hobrecht, qui déclarait au Landtag, le 25 novembre 1892 (*Stenogr. Berichte d. preuss. Landtages*, 1892, p. 211) que « l'esprit inventif en matière de création d'impôt est l'une des formes les plus répandues de la folie », Popitz envisageait de la part des autorités impériales chargées de ce contrôle, une limitation assez étroite des chefs d'imposition laissés à la disposition des autorités communales. (*loc. cit.*, p. 174 et s.). C'est ainsi que l'on en trouve une liste presque limitative comprenant les impôts sur la circulation des biens (sur les mutations ou accroissement de valeur immobilière), l'impôt sur les automobiles et quelques impôts spéciaux présentant le caractère d'imposition somptuaire (sur les divertissements, les chiens, etc.). *ib.*, p. 172 et 332 et s.

ainsi que des impôts réels vont former la première source d'alimentation des budgets communaux :

a) L'*impôt foncier* (*die Grundsteuer*) en premier lieu, qui a pour lui, outre qu'il est le plus ancien des impôts communaux, de répondre à tout ce que l'on peut réclamer d'un impôt communal (*loc. cit.*, p. 120) : « Malgré le passage historique et évolutif de la commune de citoyens à la commune d'habitants, un lien étroit existe encore entre la propriété foncière et la fonction communale (voirie, nettoiement, éclairage, canalisation, service des eaux et des égouts, ordures ménagères) ». Pour ces raisons, sans envisager d'abaissement de son taux, et quels que soient son poids ou les réclamations qu'il soulève chez les contribuables, Popitz le conserve à la masse des finances locales, au même plan que l'*impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux* (*die Gewerbesteuer*), qui, lui aussi, répond, avec assez d'analogie aux exigences de la *lokale Finanzbedarfsmasse*. Chez lui encore se retrouve l'étroite liaison entre l'objet fiscal, l'activité professionnelle, et le cercle des activités publiques communales, sans compter qu'au même temps que les propriétés foncières, les installations industrielles ou commerciales, outre l'usage qu'elles font de la voie publique, deviennent, de par les agglomérations ouvrières qu'elles tendent à former, fonction directe d'un accroissement souvent considérable des charges sociales : écoles, police, assurances et trafic....

b) En plus de ces deux impôts réels, réglés pour tout l'Empire de façon uniforme et sur le principal desquels, pour une bonne utilisation de la matière imposable[1], elles seraient habilitées à lever des taxes additionnelles dans des limites fixées d'avance aux fins d'éviter un renouvellement d'abus semblables à ceux d'avant-guerre, outre une taxe communale sur les boissons[2], Popitz recon-

1. V. une critique très intéressante des substitutions faites dans la liste des impôts mis à disposition et du refus aux Communes de tout droit aux rentrées de l'imposition sur le revenu, dans *Der Städtetag*, n° 5 avril 1932, l'article du Dr Bühler déjà cité, p. 184 et s.

2. Les impôts sur les boissons, et parmi eux, au premier rang, l'impôt sur la bière, devront présenter le caractère de « droits de détail », les signes d'imposition étant, non pas la qualité de production ou le prix de gros, mais

naissait aux Communes l'usage de deux chefs d'impôts personnels. La *taxe civique*, en premier lieu, conservée et modifiée en ce seul sens qu'elle devenait un impôt proprement communal destiné à saisir, spécialement dans les communes rurales, tous ceux des revenus que leur ténuité ferait échapper aux taxations impériales ou aux autres chefs d'imposition communale, y joue le rôle de « facteur mobile ». Bien qu'au point de vue des rentrées, son importance ne soit qu'assez mince (Cf. *infra*, p. 462) cette taxe apparaît à Popitz comme la clé de tout l'édifice : fort, en effet, de l'expérience de douze ans et conscient de la composition nettement démocratique des assemblées communales, désormais maîtresses d'une partie des impôts personnels, son but, en prônant cette imposition qui toucherait particulièrement les classes non-propriétaires, semble être d'éviter toute politique financière de caste plus ou moins proche d'une lutte de classes. A cet effet et à l'encontre de l'impôt sur le revenu que le *Gutachten* ne considère plus pour le système fiscal communal que comme un « résidu », la *Bürgersteuer* présente, telle que l'avait instituée le décret-loi du 26 juillet 1930 (Cf. *supra*, p. 152), l'avantage de tenir compte de la « répartition locale des forces politiques », c'est-à-dire que, par son caractère même de personnalité et de progressivité (*loc. cit.*, p. 169), elle permet d'intéresser les masses, non plus seulement au bénéfice du service public, mais encore aux charges de son fonctionnement. Parallèlement, l'*impôt sur les logements* vient compléter le système et cette source mérite quelque attention, car elle se dégage comme une originalité dans la construction.

Ce *Wohnsteuer*, destiné à remplacer l'impôt spécial de revalorisation sur les loyers (*Hauszinssteuer*), se présente comme un impôt personnel, essentiellement souple, facilement adaptable, par un jeu de péréquation et de taxes additionnelles, à la force contributive de chaque commune,

le prix de détail, tel qu'il est payé dans les débits (*der Ausschankpreis*). Cf. *loc. cit.*, p. 171, 337 et s.

V. *Gutachten*, p. 111, 170 et s.; V. également dans *Bonner Staatswissenschaftliche Untersuchungen*, X, 1924, H. Ritschl, *Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung*, p. 79 et s., 163 et s., 183 et s.

et, ce sans toutefois admettre la progressivité de tarif[1]. Son assiette serait le loyer, son débiteur le locataire, et subsidiairement aussi, en cas de défaillance du premier, le propriétaire : tel, le projet semble séduisant; mais là, sans compter la difficulté, déjà éprouvée à propos de l'*Hauszinssteuer* et si féconde en litiges, de la fixation du loyer de paix (*Friedensmiete*) comme base du calcul de l'impôt, se révèle (*loc. cit.*, p. 161) le point faible du système. « L'impôt sur les logements, tout au moins à ses débuts, est conçu comme destiné à prendre la place de cette part de l'impôt spécial qui est réservé aux Communes comme moyens généraux de couverture (*Gemeindefinanzanteil der Hauszinssteuer*). Il en découle qu'il ne saurait dès l'abord que frapper les maisons de construction ancienne.» Sur la base de cette affirmation, et compte tenu de ce qu'une grande partie de la population des villes[2] habite dans les logements des *Siedlungen* élevés à grand frais depuis la guerre, malgré les assertions et les raisonnements de Popitz, il semble possible de se demander si cette source donnerait véritablement grand profit[3]. Quoiqu'il en soit, et à admettre les arguments apportés en faveur de la productivité, la réglementation matérielle des finances communales apparaît ainsi parfaitement logique, cohérente et surtout — ce qui soucie au premier chef Popitz — indépendante.

C. Pour tant qu'elles le soient, si abondants que puissent, par ailleurs, être les profits sur fortune productive, les sources ainsi fixées ne sont certainement pas suffisantes pour faire face aux charges communales, et les collectivités inférieures demeurent dans la dépendance de l'Empire pour la couverture de leurs budgets.

Dans le système proposé, les *dotations* émanant de l'Etat jouent, en effet, un rôle fort important : elles y apparaissent d'ailleurs, parallèlement au devoir de légi-

1. Cf. *supra*, p. 310 et s. La disparition du *Wohnungsbauanteil* avait déjà été consacré par le décret-loi du 6 octobre 1930 (II[e] partie, chap. 2, § 4), *supra*, p. 311.

2. Il convient de noter que l'impôt nouveau ne doit grever ni les exploitations agricoles ni les locaux commerciaux.

3. V. les critiques et les objections formulées par B. Asch, dans *Der Städtetag*, n° 4 février 1942, *loc. cit.*, p. 76, et Fr. Elsass dans *Der deutsche Volkswirt*, n° 1[er] avril 1932, *loc. cit.*, p. 884 et s.

férer sur la répartition des compétences administratives et de décider sur les modes les meilleurs de répartition intercommunale des charges, comme l'un des devoirs de l'Etat, *eine Aufgabe für den Staat* (*loc. cit.*, p. 196) vis-à-vis de ses collectivités communales, lequel n'est, d'ailleurs, que la contre-partie des avantages qu'il retire de la déconcentration administrative[1]. Dans une ligne très classique et nettement inspirée des pratiques anglaises (les *substantive Grants in Aid* et les *allocated Grants in Aid* du *Local Government Act* de 1929[2]), le *Gutachten* présente deux sortes de subventions, correspondant aux modalités diverses de leur emploi, tantôt spéciales, tantôt générales.

1. D'après les calculs, basés sur les chiffres effectifs de l'exercice 1929, faits par Popitz (*loc. cit.*, p. 181 et s.), l'aspect des ressources mises à la disposition des Communes serait le suivant (en millions de Reichsmark) :

1. SOURCES FISCALES PROPRES.

I. Impôts personnels.		
A. Impôt sur les logements (10 % du loyer)		
principal	400	
taxes additionnelles	415	
B. Taxe civique	75	
		890
II. Impôts réels.		
A. Impôt foncier	525	
B. Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux	500	
C. Prestations en nature	30	
		1.055
III. Impôts divers.		
A. Impôt sur la circulation des biens	210	
B. Impôt sur les automobiles	70	
C. Impôt sur les divertissements	70	
D. Impôt sur les chiens	50	
E. Impôts divers	30	
F. Impôt sur les boissons	500	
		930
Total I, II, III		2.875

2. DOTATIONS ET SUBVENTIONS IMPÉRIALES 1.075
soit respectivement 73 et 27 %.

Il est intéressant de noter que, dans le système existant, les mêmes chiffres ont été, pour l'exercice 1930, de 71,8 (sources fiscales propres) et 28,2 %, (ristournes sur virements impériaux et subventions ou dotations impériales).

2. V. dans *Jahrb. d. öffentl. Rechts*, XVI 1928; les articles de H. Finer intitulés *Die neuen Entwicklungstendenzen in der englischen Lokalverwaltung*, p. 92 et XVIII (1930); *Recent reforms in Englisch Local Government*, p. 208 et s.

V. également H. Jancke, *Die steuer- und Zollverwaltung in England*, dans *Vierteljahrschrift für Steuer- und Finanzrecht*, t. III (1929), p. 740 et s. et J. Weill, *Die Verteilung von Staatszuschussen an Selbstverwaltungskörper unter besonderer Berücksichtigung der jüngsten englischen Finanzpolitik*, Berlin, 1932, p. 20 et s.

Au premier groupe se rattachent les dotations spéciales pour frais de polices, d'écoles populaires ou de voirie, et les subventions — temporaires celles-là — destinées à faciliter aux Communes la couverture des dépenses d'assistance aux chômeurs, en attendant le fonctionnement d'un système meilleur, en projet lui aussi. Les subventions du second groupe, par contre, ne présentent aucune servitude d'affectation. Sous le vocable de transferts financiers (*Finanzzuweisungen*), elles ne sont autre chose que les virements anciens sous une forme nouvelle, dégagés surtout de la clé de répartition, fonction plus ou moins étroite des seules rentrées locales, afin de devenir vraiment pour les Communes — dans la stabilité de leur montant fixé quelques exercices à l'avance et de leurs règles de répartition où l'élément besoins et conditions particulières à chaque parcelle de territoire, en dehors de ce vieux moule périmé de l'État ou Pays, domine — le complément raisonné et le redressement du régime fiscal et de ses injustices.

D. Sans chercher à prendre position sur la valeur ou les dangers du système des subventions impériales, où d'aucuns ont toujours voulu voir le tombeau de l'autonomie administrative et financière communale[1], il convient de scruter l'esprit du système avancé, et d'apprécier les ordres de considérations qui ont poussé à son élaboration.

Outre l'originalité et l'harmonie de la construction, il faut rendre hommage à ce projet d'avoir, entre bien d'autres notations justes, fixé que jusque-là le problème des rapports financiers entre l'Empire, les Pays et les Communes a toujours été mal posé. Entraînés par des considérations de droit public absolument étrangères au sujet, les hommes politiques et gens de cabinet ont cherché une liaison étroite, qui n'existe pas, entre le fédéralisme ou l'unitarisme et le compromis financier à résoudre. Le problème n'est pas de savoir si, dans celles des sources fiscales qui demeurent après constitution du bloc des finances communales, l'Empire trouvera des moyens suffisants pour alimenter ses propres caisses. Ce souci de l'équilibre du budget impérial, fût-ce même de façon brutale et au détriment des finances

1. V. Dr Bluher, *loc. cit.*, p. 184.

communales, qui fut pendant une décade, la thèse des ministres des Finances d'Empire, est proprement une question de politique financière générale, et non point de compromis (*loc. cit.*, p. 330).

La contrainte exercée « de bas en haut » sur les groupements autonomes, pas plus que les grandes chimères du Particularisme et du Fédéralisme, ne peuvent aider à la solution utile d'un problème essentiellement technique et réalisable seulement dans « l'Ordre » rétabli, au sein des collectivités communales, par l'Etat, en un effort de compréhension et de pacification. « Le règlement du compromis fiscal est œuvre de l'économie d'Etat (*Staatswirtschaft*). Une économie d'Etat est régie par ce que Lorenz von Stein désignait sous le nom de la vie d'un Etat (*Staatsleben*). La vie d'un Etat se déroule dans les échanges d'influence entre l'Etat et ses membres. C'est sous le couvert de ces échanges d'influence que se forme la Constitution d'un Etat, à travers laquelle la volonté collective se règle et se réalise. Sous ce couvert encore se développe le travail de l'Etat dans les différentes branches de l'administration. Pour ces deux finalités, volonté et travail, existent des principes éternels, de même que dans leur champ d'application d'éternels changements. Mais, de même que dans la vie des hommes, il y a dans la vie d'un Etat des instants, où des solutions sont à prendre, qui sont lourdes d'influence sur le cours du développement futur[1]... »

Au début de l'année civile 1933, un pareil instant semble échu pour l'histoire politique et financière de l'Allemagne. Dans la lutte pour l'être ou le non-être des institutions de la démocratie de Weimar, en vertu du principe éternel « il n'y a de réel que l'ordre[2] », les rapports de droits de finances, d'idéologie et de politique qui se sont noués autour de la question du compromis financier demandent une formule définitive.

Le projet de réforme précédemment analysé apporte, sinon la solution, du moins une solution. La valeur spéculative de ce travail est grande; de sa valeur pratique, il est

1. Gutachten, *Conclusion*, p. 339.
2. H. Bergson, *L'évolution créatrice*, Paris, 1927, p. 297.

difficile, à défaut de l'épreuve des faits (où, selon un vieux principe de tactique, toute solution, bonne en soi, justifie de son génie par la victoire), de dire si elle est supérieure ou inférieure à d'autres plans. Un facteur toutefois peut expliquer la place toute spéciale, capitale même semble-t-il possible de dire, prise par ce travail : le décret du 1er novembre 1932 nommant Johannes Popitz ministre d'Empire, chargé des finances de la Prusse, n'a t-il pas mis au gouvernement un de ces chefs techniques, à la fois inventeur et entrepreneur, selon le type qu'en présentent certaines théories contemporaines allemandes ?

Une telle union personnelle du chef et de l'entreprise, si elle n'autorise ni des certitudes ni des pronostics, laisse la place à des espoirs et à la possibilité de considérer le *Gutachten der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich* comme un programme ou un plan de règlement nouveau de cette situation paradoxale en droit et en fait, où tant de bonnes volontés se sont brisées et que W. Vogel stigmatisait ainsi : « L'Empire et les Pays ressemblent à un ménage où le mari gagne et la femme dépense, mais se cachent mutuellement pour combien leurs recettes se suffisent et pourquoi leur argent se consomme. »

Strasbourg, le 7 avril 1933
Vu : *le Doyen*,
J. DUQUESNE.

Strasbourg, le 5 avril 1933
Vu : *le Président de la thèse*
H. LAUFENBURGER.

Vu et permis d'imprimer,
Strasbourg, le 7 avril 1933
Pour le Recteur,
Président du Conseil de l'Université,
le Vice-président,
E. ROTHÉ

Le hasard a voulu que cette étude ait été terminée dans les derniers jours de décembre 1932. Le 28 janvier suivant, le cabinet von Schleicher tombait et Adolf Hitler, porté par le mouvement populaire, devenait chancelier.

S'il est superflu de redire ici l'importance capitale de cet événement pour l'histoire politique et financière de l'Allemagne, il peut sembler fécond — dans l'incertitude où l'on se trouve, au moment où ces lignes sont sous presse, sur le sort et les possibilités de réforme du compromis fiscal — de rechercher dans les écrits du « Parti ouvrier national socialiste allemand » quelque trace, quelqu'indice.

Devant l'état actuel des programmes et des idées, la tâche est délicate. Il convient tout d'abord de noter que ce mouvement qualifié de révolutionnaire est profondément et avant tout centralisateur d'esprit et de réalisations tout pénétré d'idées et de volontés unitaires, et que sur les réalisations juridiques de la forme étatique, l'unité de vues n'est pas absolue dans la doctrine. Là, en face d'Hitler, défendant le principe autarchique et réclamant : « non pas des Etats particuliers, mais un Etat unitaire[1] » ou encore du point 25 du Programme des 25 Points : «... Nous réclamons un pouvoir central fort entre les mains du Reich, une autorité incontestée du parlement politique central sur l'ensemble du Reich et de ses organisations en général », Feder dans son livre préconise par contre, tout spécialement en matière de finances que « le caractère fédératif des Pays les plus grands (la Bavière par exemple) soit fortifié[2] « et ailleurs « le peuple allemand se trouvant formé de Pays divers étroitement unis entre eux par des liens de races et d'histoire, il en découle la nécessité d:une large émancipation (*Selbständigkeit*) des divers Etats confédérés, quant à ce qui est de leurs affaires propres[3] », pour

1. A. Hitler, *Mein Kampf*, *op. cit.*, p. 656.
2. G. Feder, *Der deutsche Staat auf nationaler und sozialer Grundlage*, Munich, 1923, p. 34.
3. G. Feder, *Das Programm der N.S.D.A.P.*, Munich, 1930, point 39, p. 38.

déduire que « l'hermétisme (*Geschlossenheit*) de la nation en face de l'extérieur, avec, à l'intérieur, toutes les libertés et toute la souplesse de construction possible (*Vielgestaltigkeit*), tel est le concept étatique allemand exact ». Rejetant le retour en arrière vers un fédéralisme désuet qu'impliquait une telle solution, Gregor Strasser lui, défendait le 14 février 1926, à la Conférence des chefs du Parti à Bamberg, la solution d'une déconcentration administrative limitée « supprimant toutes les barrières tenant à la présence des petits Etats, des partis et des églises, donner au Reich le pouvoir central éminent, qui est possible et indispensable dans un Etat doté à demeure d'autonomie administrative[1] ».

La carence d'une base solide, l'absence de toute solution tranchée se font sentir sur le terrain du compromis fiscal car, si en application des idées directrices du mouvement hitlérien[2], un plan de régime fiscal a été élaboré, la question de la répartition des souverainetés de finance, corollaire de la forme juridique de l'Etat (Cf. *supra*, p. 24 et s.), demeure dans l'ombre. Il est d'ailleurs logiquement tout aussi difficile de le situer dans l'« Etat sans impôt » (*der steuerlose Staat*), but ultime de cette conception nationale-socialiste qui admet « non pas comme une utopie, mais tout simplement comme le dernier pas vers le Pays neuf (*das finanzpolitische Neuland*), le fait de réclamer un Etat au sein duquel l'administration des finances publiques considère que son premier devoir n'est plus de soutirer aux nationaux le plus d'impôts possible, mais bien plutôt de leur éviter toute charge fiscale excessive[3]... » que de voir son fonctionnement dans le système fiscal intermédiaire. Ce dernier que Feder n'envisage que comme une construction de fortune fonction de la dureté des temps, est basé sur trois principes fondamentaux :

1. L'impôt destiné à assurer le service de la dette contractuelle intérieure est interdit.

1. *Nationalsozialistische Briefe*, IV. Jg., G. Strasser, *Nationalsozialismus und Staat*, Munich, 1929, p. 199.

2. V. le point du programme de G. Feder, *loc. cit.*, p. 55.

3. G. Feder, *Der Staat...*, *op. cit.*, p. 151. Rpr. W. Scheunemann, *Der National-sozialismus*, Berlin, 1931, p. 122 et s.

2. Sont seuls admis les impôts devant servir de couverture aux dépenses de l'Etat pour des fins improductives : administration, sûreté du droit, armée, police, santé publique et éducation, dans la mesure où elles ne pourraient être couvertes par les profits des entreprises d'Etat, des chemins de fer, des postes, des télégraphes, des forêts domaniales, des mines d'Etat et de la distribution d'énergie électrique par les grandes centrales officielles.

3. Pour la couverture de besoins extraordinaires ou dans des cas spéciaux de nécessité — tout particulièrement en cas de guerre — le recours aux impôts directs et indirects est non seulement loisible mais recommandé.

Laissant de côté les modalités plus ou moins utopiques de mise en œuvre et d'application[1], telle est l'essence du programme de réforme fiscale. Toutefois aucune réalisation en ce domaine n'a été encore entreprise, rien qui puisse se comparer aux procédures d'action directe menées, au cours des mois de mars et avril 1933, contre les Pays, leur autonomie politique et les vestiges de leur souveraineté ; mais surtout, nulle part n'a été abordée la question des compétences financières et de la répartition des charges. Cette matière demeure d'ailleurs l'un des rares aspects de l'organisation weimarienne, où une « ligne du Main » subsiste encore.

On est donc obligé de s'en tenir à des conjectures, à des déductions purement gratuites, basées sur les conceptions étatiques du National-socialisme : là, dans un esprit autarchique de défiance contre les Pays et de respect pour les libertés individuelles des organes inférieurs[2], se retrouve l'hostilité contre la polycratie dénoncée par J. Popitz ou C. Schmitt et peut-être — à travers cette attitude — la formule et la solution d'avenir du compromis fiscal.

Un député de Weimar[3], le 28 février 1919, s'était élevé

1. V. H. Buchner, *Grundriss einer nationalsozialistischen Volkswirtschaftstheorie*, p. 39 et s. et surtout W. Scheunemann, *op. cit.*, p. 124 et s.

2. Cf. K. Fiehler, *Nationalsozialistische Gemeindepolitik*, Munich, 1930, p. 9 et s., 20 et s., 51 et s.

V. également un article dans *Der Städtetag*, n 9 février 1933, p. 86 et s.

3. V. le discours prononcé par le Dr Spahn sur le projet de Constitution, *Comptes rendus sténogr., loc. cit.*, t. II, p. 938.

contre la timidité et le conservatisme des réformes prévues dans le projet de Constitution, en alléguant que : « d'après une formule de Clemenceau, celui qui bâtit une maison ne doit employer ni vieilles pierres, ni formules architecturales périmées ». Les aspirations constitutionnelles du parti national-socialiste ne s'embarrassent pas autrement de formules périmées et ses réalisations dans l'ordre gouvernemental ne se gênent pas des vieilles pierres. Cependant, il ne dépend, dans la vie des hommes, comme dans celles des institutions et surtout des Etats, d'aucune « volonté unilatérale » qu'un changement survienne radical et à l'improviste, pour cette seule raison qu'il n'existe jamais de volition assez forte pour pouvoir faire, dans la conduite d'une nation moderne, abstraction de l'Histoire.

C'est ainsi que guidée par les chefs techniques demeurés au pouvoir, forte de leur expérience et souple dans application — la leçon des faits a montré que le « Parti ouvrier national-socialiste allemand » n'est pas servile à son programme, la politique financière aura à faire, sur le terrain du partage des souverainetés de finances, la part de l'esprit révolutionnaire et du conservatisme. Dans cette voie et quoiqu'il en soit, elle est destinée à se maintenir étroitement conditionnée par l'œuvre constructive d'un homme dont, par-delà les hasards de la politique, les rancœurs des peuples ou les anathèmes des partis, le nom demeurera étroitement uni à l'histoire des finances publiques de l'Allemagne : Mathias Erzberger.

Cologne, le 6 mai 1933.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

A. En langue allemande

1. *PUBLICATIONS OFFICIELLES.*

Das Reichsgesetzblatt, Berlin, années 1919 à 1932.

Berichte des deutschen Reichstags. Législatures 1919 à 1931.

Drucksachen des Reichstags. Reichsverfassung vom 11. August 1919. Volume 335, n° 59.

Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich. Berlin, gr. in-8°. Années 1920 à 1932.

Statistik des deutschen Reichs. — Volume 287 : Kommunale Finanzwirtschaft. Berlin, 1930, 239 p., gr. in-8°.

Statistisches Jahrbuch für den Freistaat Preussen. Berlin, gr. in-8°. Années 1920 à 1933.

Handbuch über den preussischen Staat, für das Jahr 1931. Berlin, 1931, 1259 p., in-4°.

Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs :

Volume 6 : Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung im Deutschen Reich. Berlin, 1929. 700 p., in-4°.

Volume 7 : Die Steuerkraft des Finanzamtsbezirke. Berlin, 1929. 213 p., in-4°.

Volume 10 : Die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich für die Rechnungsjahre, 1913-14, 1925-26, und 1926-27.

Volume 14 : Die deutsche Finanzwirtschaft vor und nach dem Kriege. Berlin, 1930, 224 p. in-4°.

Volume 16 : Der Finanzausgleich im Deutschen Reich. 1. Teil : der Finanzausgleich zwischen Reich und Länder. Berlin, 1931, 400 p., in-4°.

Volume 17 : Der Finanzausgleich im Deutschen Reich. 2. Teil : der Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden. Berlin, 1931, 403 p., in-4°.

Volume 19 : Steuerverteilung und Steuereinnahmen im deutschen Reich, 1928-9 bis 1930-31. Berlin, 1931, 240 p., in-4°.

Volume 20 : Die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich für das Rechnungsjahr, 1928-29. Berlin, 1931, 240 p., in-4°.

2. *OUVRAGES GENERAUX.*

ANGERMANN, Karl. — *Die Beziehungen zwischen dem Reich und den Ländern,* Dresde, 1927, 142 p. in-8°.

ANSCHÜTZ, Gerhard. — *Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft,* Berlin, 1924, 146 p., in-8°.

ANSCHÜTZ, Gerhard. — *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 8. August* 1919. *Ein Kommentar,* 11e éd., Berlin, 1930, 678 p., in-8°.

BRAUER, Karl. — *Umrisse und Untersuchungen zu einer Lehre vom Steuertarif,* Breslau, 1927, 185 p., gr. in-8°.

BRAUER, Karl. — *Finanzsteuern, Zwecksteurn und Zweckzuwendung von Steuererträgen,* Munich, 1928, 84 p., in-8°.

DIECKMANN, Karl. — *Verwaltungsrecht,* 5e éd., Berlin, 1931, 544 p., in-8°.

EHEBERG, Karl-Theodor von. — *Finanzwissenschaft,* 19e éd., Leipzig, 1922, 203 p., in-8°.

FLEINER, Fritz. — *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts,* 8e éd. Tubingen, 1929, 449 p., in-8°.

FLEINER, Fritz. — *Schweizerisches Bundesstaatsrecht,* Tubingen, 1923, 813 p., in-4°.

FLEINER, Fritz.. — *Unitarismus und Föderalismus in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika.* Iéna, 1931, 14 p., in-8°.

FÖLDES, Bela. — *Finanzwissenschaft,* 2e éd. Iéna, 1927. 683 p., in-8°.

FRICKE, Rolf. — *Konjunktur und Einkommensteuer,* Halberstadt, 1927, 137 p., in-8°.

GERLOFF, Wilhelm. — *Die Finanz und Zollpolitik des deutschen Reichs nebst ihrem Beziehungen zu Landes- und Gemeindefinanzen von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zu Gegenwart,* Iéna, 1913, 333 p., in-8°.

GIESE, Fr. ; NEUVIEM, E. ; CAHN, E. — *Deutsches Verwaltungsrecht,* Berlin, 1930, 469 p., in-4°

GIESE, Friedrich. — *Deutsches Staatsrecht.* Berlin, 1930, 228 p., gr. in-8°.

GIESE, Friedrich. — *Grundriss des Reichstaatsrechts,* 4e éd. Bonn, 1926, 212 p., in-8°.

HENSEL, Albert. — *Steuerrecht,* 2e éd. Berlin, 1927, 197 p. in-8°.

JELLINEK, Walter. — *Verwaltungsrecht,* 2e éd., Berlin, 1929, 551 p., in-8°.

JELLINEK Walter. — *Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder,* Leipzig, 1925, 138 p., in-8°.

KAUFMANN, Erich. — *Bismarck's Erbe in der Reichsverfassung,* Berlin, 1917, 106 p., in-8°.

KÖPPE, Hans. — *Finanzwissenschaft,* 9e éd., Iéna, 1923, 527 p., in-8°.

LAQUEUR, Richard. — *Das deutsche Reich von 1871,* Tubingen 1932, 36 p., gr. in-8°.

LOTZ, Walther. — *Finanzwissenschaft,* Tubingen, 1917, 839 p., in-8°.

MANN, Fritz-Carl. — *Deutsche Finanzwirtschaft,* Iéna, 1929, 146 p., in-8°.

MANN, Fritz-Carl. — *Die Staatswirtschaft unserer Zeit,* Iéna, 1930, 56 p., in-8°.

MIRBT, Hermann. — *Grundriss des deutschen und preussischen Steuerrechts,* Leipzig, 1926, 335 p., in-8°.

MOLL, Bruno. — *Lehrbuch der Finanzwissenschaft,* Berlin, 1930, 710 p., in-8°.

MULERT, Oskar. — *Reichsaufbau und Selsbstverwaltung,* Berlin, 1929, 32 p., in-8°.

MÜLLER-ARMACK, Alfred. — *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus,* Berlin, 218 p., in-8°.

MYRBACH-RHEINFELD, Franz von. — *Grundriss des Finanzrechts* (droit autrichien), Leipzig, 1906, 312 p., in-8°,

NAWIASKY, Hans. — *Grundsätzliche Betrachtungen über die finanzielle Ausseinandersetzung zwischen Reich und Länder*, Berlin, 1929, 14 p., in-8°.

NAWIASKY, Hans. — *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tubingen, 1920, 254 p., in-8°.

NAWIASKY, Hans. — *Das Reich als Bundesstaat*, Berlin, 1928, 200 p., in-8°.

NEUMARK, Fritz. — *Der Reichshaushaltplan*, Iéna, 1929, 406 p., in-8°.

NEUMANN, Franz-Josef. — *Die persönlichen Steuern vom Einkommen*, Tubingen, 1896, 277 p., in-8°.

PISTORIUS Theodor von. — *Unser Steuerrecht*, Stuttgart, 1828-29, 2 vol. in-8°.

PREUSS, Hugo. — *Reich und Länder*, Berlin, 1928, 278 p., in-8.

PREUSS, Hugo. — *Staat, Recht und Freiheit* (*Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte*), Tübingen, 1926, 588 p., in-8°.

RAAB, Friedrich. — *Die Entwicklung der Reichsfinanzen seit 1924*, Berlin, 1929, 126 p., in-8°.

RESPONDEK, Erwin. — *Die Reichsfinanzen*, Berlin, 1921, 277 p., gr. in-8°.

RITSCHL, Adolf. — *Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung*, Bonn, 1925, 231 p., in-8°.

RÜCK, Erwin. — *Kirchenrecht*, Berlin, 1926, 84 p., gr. in-8°.

SALIN, Edgar. — *Geschichte der Volkswirtschaftslehre*, 2e éd., Berlin, 1929, 106 p., gr. in-8°.

SALIN, Edgar. — *Das Reparationsproblem*, Berlin, 1929, 2 vol. in-8°.

SCHACHT, Hjalmar. — *Die Stabilisierung der Mark*, Stuttgart, 1927, 194 p., in-8°.

SCHACHT, Hjalmar. — *Die Ende der Reparationen*, Berlin, 1931, 246 p., in-8°.

SOMBART, Werner. — *Der moderne Kapitalismus*, Munich-Leipzig, 1928, 3 vol. in-8°.

SCHMIDT, Eberhard. — *Rechtsentwicklung in Preussen*, 2e éd., Berlin, 1929, 62 p., gr. in-8°.

SCHRÖDER, Richard. — *Deutsche Rechtsgeschichte*, 2e éd., Berlin, 1922, 1.129 p.., in-8°.

STEIN, Lorenz von. — *Lehrbuch der Finanzwissenschaft,* 4e éd., Leipzig, 1878, 2 vol., in-8°.

TERHALLE, Fritz. — *Finanzwissenschaft,* Iéna, 1930, 578 p., gr. in-8°.

TREITSCHKE, Heinrich von. — *Historische und politische Aufsätze,* 8e éd., Leipzig, 1921, 2 vol. gr. in-8°.

TREITSCHKE, Heinrich von. — *Deutsche Geschichte im* XIX. *Jahrhundert,* 9e éd., Leipzig, 1921-25, 5 vol. gr. in-8°.

TRIEPEL, Heinrich. — *Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reiche,* Tübingen, 1907, 125 p., in-8°.

WAGNER, Adolf. — *Finanzwissenschaft,* Leipzig, 1899-01, 2 vol. in-8°.

WALDECKER, Ludwig. — *Allgemeine Staatslehre,* Berlin, 1927, 788 p., gr. in-8°.

WALDECKER, Ludwig. — *Reichseinheit und Reichsfinanzen,* Tubingen, 1916, 207 p., gr. in-8°.

WITTSCHIEBEN, Otto. — *Das österreichische Besteuerungssystem,* Iéna, 1928, 76 p., in-8°.

3. *OUVRAGES SPECIAUX*

ADAMETZ, Walther et MÖSSNER Karl. — *Die deutsche Verwaltungs-und Verfassungsreform in Zahlen,* Berlin, 1930, 225 p., in-4°.

BAYERLE, Konrad. — *Föderalistiche Reichspolitik,* Munich, 1924, 154 p., in-8°.

BECKER, Enno et HENSEL, Albert. — *Gewerbesteuer und Finanzausgleich,* Berlin, 1926, 240 p., in-8°.

BECKER, Walter. — *Föderalistiche Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturz der Bismarckschen Verfassung,* Breslau, 1928, 196 p., in-8°.

BREDT, Viktor-Johann. — *Die Wohnungszwangswirtschaft,* Berlin, 1930, 50 p., in-8°.

CAHN, Ernst. — *Bismarck als Sozialpolitiker,* Tubingen, 1924, 30 p., gr. in-8°.

COLM, Gerhard. — *Volkswirtschaftliche Theorie der Staats ausgaben,* Tübingen, 1927, 83 p., gr. in-8°.

ELSTER, Karl. — *Von der Mark zur Reichsmark,* Iéna 1928, 480 p., gr. in-8°.

Eynern, Gert von. — *Die Reichsbank. Probleme des deutschen Zentralnoteninstituts in geschichtlicher Darstellung,* Iéna, 1928, 144 p., gr. in-8°.

Enquete-Ausschuss (Ausschuss zur Untersuchung der Erzeugungs und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft. III. Unterauschuss). — *Die deutsche Elektrizitätswirtschaft,* 2e éd., Berlin, 1930, 529 p., in-8°. — *Die Reichsbank,* Berlin, 1929, 230 p., in-8°.

Feichtner, Carl. — *Finanzausgleich,* Miesbach, 1931, 72 p., in-8°.

Hensel, Albert. — *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung,* Berlin, 1922, 192 p., gr, in-16.

Hensel, Albert. — *Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland,* Breslau, 1928, 144 p., in-8°.

Herker, Hellmuth. — *Gemeindefinanzen und Realsteuern,* Duisbourg, 1927, 51 p., gr. in-8°.

Herkner, Heinrich. — *Steuernotwirtschaft, Steuerreform und Finanzausgleich,* Iéna, 1926, 32 p., in-8°.

Hohberg, Hans. — *Die Reichsfinanzpolitik von Hilferding bis Moldenhauer,* Recklinghausen, 1932, 68 p., in-8°.

Hog, Hermann et Arens, Richard. — *Die preussische Gewerbesteuer,* 3e éd., Berlin, 1926-28, 267 p., in-8°.

Jacoby, Georg. — *Der Finanzausgleich, eine begriffliche Untersuchung,* Münster, 1930, 69 p. in-8.

Jessen, Arnd. — *Finanzbedarf und Steuern in Reich, Ländern und Gemeinden.* Berlin, Wilmersdorf, 1928, 111 p. in-8.

Kampmann, Wilhelm. — *Die Kommunalen Spitzenverbände und die Selbstverwaltung,* Cologne, 1932, 49 p., in-8°.

Keil, Wilhelm. — *Steuervereintlichungsgesetz und Finanzausgleich,* Berlin, 1929, 16 p. in-8°.

Klemm, Otto. — *Finanzausgleich, Gemeindebiersteruer, Gemeindegetränkesteuer, Senkung der Realsteuern,* Berlin, 1931, 156 p., in-8°.

Koch, Friedrich Wilhelm. — *Finanzausgleichgesetz,* Munich, 1926, 321 p., in-8°.

Koch, Friedrich Wilhelm. — *Landesfinanzausgleich in Preussen,* Munich, 1928, 177 p., pet. in-8°.

KOLTERMANN, Franz. — *Finanzausgleich als Problem der Finanzgesetzgebung des Reichs nach dem Kriege*, Greifswald, 1931, 143 p., in-8°.

KÜHNEMANN, Max. — *Haushaltsrecht und Reichsetat*, Berlin, 1930, 173 p., in-8°.

LEYDEN, Viktor von. — *Der künftige Finanz- und Lastenausgleich*, Berlin, 1930, 24 p., gr. in-8°.

LOTZ, Walter. — *Der Finanzausgleich und Bayern*, Tubingen, 1927, 47 p., in-8°.

MARKULL, Wilhelm. — *Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich*, Berlin, 1923, 616 p., in-8°.

MERING, Otto von. — *Die Steuerüberwälzung*, Iéna, 1928, 253 p., gr. in-8°.

MERING, Otto von. — *Die Steuerlast in Deutschland*, Iéna, 1926, 53 p., in-8°.

MEISEL, Franz. — *Britische und deutsche Einkommensteuer, ihre Moral und ihre Technik*, Tubingen, 1925, 474 p., in-8°.

MIRRE, Ludwig. — *Die Körperschaftsteuergesetz vom 10. August 1925*, Stuttgart, 1927, 187 p., in-8°.

MOST, Otto. — *Zur Finanz- und Steuerreform*, Iéna, 1930, 85 p., in-8°.

MUEGEL, Oskar. — *Kommentar zur 3. Steuernotverordnung*, Berlin, 1924, 263 p., in-8°.

MULERT, Oskar. — *Kommunalfinanzen und Reichssteuerreform*, Berlin, 1925, 70 p., in-8°.

NEUNDORFER, Karl. — *Der Finanzausgleich zwischen Reich, Länder und Gemeinden, unter besonderer Berücksichtigung, Hessens*, Giessen, 1927, 103 p., in-8°.

NEUMARK, Fritz. — *Konjunktur und Steuern*, Bonn, 1930, 59 p., petit in-8°.

NOELL, Fritz et FREUND, Friedrich. — *Kommentar zum preussischen Kommunalabgabengesetz*, 7e éd., Berlin, 1916-1919, 835 p., gr. in-8°.

PAPE, Ernst & KAPPE, Friedrich. — *Der Finanzausgleich* 1927, 151 p., petit in-8°.

PETERS, Hans. — *Grenzen der Kommunalen Selbstverwaltung in Preussen*, Berlin, 1926, 272 p., gr. in-8°.

PFANDER, Richard. — *Der Finanzausgleich in Oesterreich*, Vienne, 1931, 546 p., in-36.

Popitz, Johannes. — *Gegenwartsaufgaben der Finanz- und Steuerpolitik*, Leipzig, 1927, 24 p., in-8°.

Popitz, Johannes. — Discours à l'Assemblée du *Reichsverband der deutschen Industrie*, le 9 octobre 1930. *Veröffentlichungen des Reichsverbandes der deutschen Industrie*, 1930, 48 p., gr. in-8°.

Popitz, Johannes. — *Kommentar zum Umsatzsteuergesetz*, 3e éd., Berlin, 1932, 3 vol. in-8°.

Popitz, Johannes. — *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin, 1932, 339 p., in-8°.

Popitz, Johannes. — *Discours à la VIIe Réunion annuelle de la Journée des Villes, à Magdebourg*, 1927. Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, Heft 1., 117 p. in-8°.

Raab, Adolf. — *Betrachtung über die endgültige Regelung des Finanzausgleichs und die Gestaltung der Mietszinnsteuer*, Berlin, 1926, 83 p., in-8°.

Röttinger, Karl. — *Kommentar zum Landessteuergesetz*, Stuttgart, 1923, 252 p., in-8°.

Röttinger, Karl. — *Der Finanzausgleich 1925* (*Geschichtliche und systematische Darstellung auf Grund der Steuergesetzgebung* von 1925), Stuttgart, 1926, 138 p., in-8°.

Saitzew, Manuel. — *Die Arbeitslosigkeit der Gegenwart*, Munich, 1932, 3 vol. in-8°.

Sommer, Karl. — *Bundesstaat, Einheitsstaat und die Höhe der öffentlichen Ausgaben*, Munich, 1928, 144 p., petit in-16.

Stephan, Karl. — *Das kommunale Finanz- und Steuerrecht in Preussen*, Berlin, 1926, 364 p., in-8°.

Stolper, Gustav. — *Ein Finanzplan*, Berlin, 1929, 157 p., in-8°.

Süren, Friedrich-Karl. — *Der preussischer Finanzausgleich*, Berlin, 1927, 486 p., petit in-8°.

Schmitt, Carl. — *Hugo Preuss, sein Staatsbegriff und seine Stellung in der deutschen Staatslehre*, Tubingen, 1930, 34 p., gr. in-8°.

Schmitt, Carl. — *Der Hüter der Verfassung*, Tubingen, 1931, 159 p., in-8°. .

THEISEN, Wilhelm. — *Die Reichs-, Stadts- und Kommunalabgaben,* Berlin, 105 p., in-8°.

UNGETHÜM, Friedrich. — *Die Beteiligung der Länder und Gemeinden an die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer,* 1926/8, 2 vol., in-8°.

VOGEL, Walther. — *Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform in Vergangenheit und Gegenwart,* Leipzig, 1932, 188 p., in-8°.

WAGEMANN, Emil. — *Allgemeine Geldlehre,* T. I., *Theorie des Geldwerts und d. Währung,* Iéna, 1923, 367 p. gr. in-8°.

WEILL, Julius. — *Die Verteilung von Staatszuschüssen an Selbstverwaltungskörper unter besonderer Berücksichtigung der jüngsten englischen Finanzpolitik.* Berlin 1932, 99 p. in-8°.

WINNIG, August. — *Das Reich als Republik (1918-1928),* Berlin 1928, 361 p. in-8°.

WORRINGEN, Fritz. — *Das Verhältnis von Reich und Einzelstaaten, verglichen mit der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika.* Cologne 1923, 107 p., in-4°.

4. *REPERTOIRES ET ENCYCLOPEDIES*

Sammlung deutscher Gesetze (volume 126 B), *Reichssteuergesetze.* 6e éd. (O. Bühler) Mannheim, Berlin 1931. 174 p. in-16°.

TRIEPEL, Heinrich. — *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht,* 5 éd., Tubingen 1932, 455 p. in-8°.

Handbuch des deutschen Staatsrechts (G. Anschütz et R. Thoma) Tubingen 1932. 2 vol. in-8.

Handbuch der Finanzwissenschaft (W. Gerlof et F. Meisel), Tubingen 1926-1929, 3 vol.. in-8°.

Handbuch der Politik (G. Anschütz, M. Lenz), Berlin, 1920-1926, 6 vol. in-4°.

Handkommentar der Reichssteuergesetze. Stuttgart, 9 vol. in-8°.

Handwörterbuch des gesamten Schulrechts und der Schul- und Unterrichtsverwaltung in Preussen (W. Vorbrodt et K. Herrmann), Leipzig 1930, 791 p., in-4°.

Handwörterbuch der Kommunalwissenschaft (J. Brix, H. Lindemann, O. Most), Iéna, 1928, 2 vol. in-4°.

Handwörterbuch der preussischen Verwaltung (R. von Bitter), Berlin-Leipzig, 1928, 2 vol. in-4°.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften (L. Elster et A. Weber), 4e éd., Iéna, 1926-1928, 9 vol. gr. in-8°.

Staatslexikon (H. Sacher), Fribourg, 1931-32, 5 vol. in-8°.

Wörterbuch der Volkswirtschaft (L. Elster), 4 éd. Iéna 1931-1932, 3 vol. in-4°.

Strukturwanderungen der deutschen Volkswirtschaft. — Mélanges publiés sous la direction de Bernhard Harms, Berlin 1928. 2 volumes in-8°.

Volk und Reich der Deutschen. — Mélanges publiés sous la direction de Bernhard Harms. Berlin, 1929, 3 volumes in-8°.

Recht und Staat im neuen Deutschland. — Mélanges publiés sous la direction de Bernhard Harms. Berlin, 1929, 2 volumes in-8°.

Kapital und Kapitalismus. — Mélanges publiés sous la direction de Bernhard Harms. Berlin, 1931, 2 volumes in-8°.

5. *JOURNAUX, REVUES ET PERIODIQUES.*

a) Journaux

Die Kölnische Zeitung.
Die Frankfurter Zeitung.
Die Kölnische Volkszeitung.
Das Berliner Tageblatt.
Der Berliner Börsen-Courier.
Die Deutsche Bergwerkszeitung.
Die Germania.

b) Revues et périodiques.

Die Bank.
Das Bankarchiv.
Der deutsche Oekonomist.

Der deutsche Volkswirt.
Die deutsche Juristenzeitung.
Die deutsche Wirtschaftszeitung.
Die Gemeinde.
Das Magasin der Wirtschaft.
Das preussische Verwaltungsblatt.
Recht und Wirtschaft.
Reich und Länder.
Der Reichsstädtebund.
Das Reichsverwaltungsblatt.
Der Städtetag.
Städte und Statistik.
Die Tat.
Vierteljahrshefte für Konjunkturforschung.
Vierteljahrschrift für Steuer und Finanzrecht.
Weltwirtschaftliches Archiv.
Wirtschaftsdienst Hamburg.
Die Wirtschaftskurve mit Indexzahlen der Frankfurter Zeitung.
Wochenberichte des Institut für Konjunkturforschung.
Die Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.
Die Zeitschrift für Politik.
Die Zeitschrift für Kommunalwirtschaft.
Die Zeitschrift für Verwaltungsrecht.
Archiv des öffentliches Rechts.
Schriften des Vereins für Sozialpolitik.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.
Schmollers Jahrbuch für Gezetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche.
Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik.
Conrads Jahrbuch.

B. En langue française

1. *PUBLICATIONS OFFICIELLES.*

Annuaire de législation étrangère.
Bulletin de statistique et de législation comparée.

2. *OUVRAGES GÉNÉRAUX*

ANDLER, Charles. — *La décomposition politique du socialisme allemand*, Paris, 1919, 263 p., in-8°.

ANDLER, Charles. — *Les origines du socialisme d'Etat en Allemagne*, 2e éd., Paris 1911, 505 p., in 8°.

AFTALION, Albert. — *Monnaie, prix et change*, Paris 1933, 353 p., in-8°.

AFTALION, Albert. — *Les crises périodiques de surproduction*, Paris 1913, 2 vol., in-8°.

ANGELOPOULOS, Angelos. — *Charges fiscales et dépenses publiques* (*Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie*), Paris 1932, 132 p., in-8°.

ALLIX, Edgar. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6e éd., Paris 1931, 1.172 p., in-8°.

ALLIX, Edgar et LECERCLÉ, Marcel. — *Les impôts français*, Paris, 1926-30, 5 vol., gr. in-8°.

BRUNET, René. — *La Constitution allemande du 11 août 1919*, thèse Paris 1921, 364 p., in-8°.

BROCARD, Lucien. — *Principes d'économie nationale et internationale*, Paris 1929, 3 vol., in-8°.

CAVAIGNAC, Godefroy. — *La formation de la Prusse contemporaine*, Paris 1891-97, 2 vol., in-8°.

DENDIAS, Michel. — *Le gouvernement local. La centralisation et la décentralisation administrative*, Paris 1930, 220 p., in-8°.

HAURIOU, Maurice. — *Précis de droit administratif et de droit public*, 11e éd., Paris 1927, 1.068 p., in-8°.

LE FUR, Louis. — *Etat fédéral et confédération d'Etats*, thèse Paris 1896, 839 p., in-8°.

MARCÉ, Victor de. — *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, Tome III : *l'Allemagne*. Paris 1931, 553 p., in-8°.

PERNOT, Maurice. — *L'Allemagne d'aujourd'hui*, Paris 1927, 202 p., in-8°.

PINNOW, Hermann. — *Histoire d'Allemagne* (trad. franç.), Paris 1931, 507 p., in-8°.

SEIGNOBOS, Charles. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 7e éd., Paris 1924-26, 2 vol., gr. in-8°.

SIMONDS, Frank H. — *Histoire de l'Europe d'après-guerre* (trad. franç.), Paris 1929, 286 p., in-8°.

TRUCHY, Henri. — *Cours d'Economie politique*, 3e éd., Paris, 2 vol., in-8°.

VERMEIL, Edmond. — *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande*, Strasbourg 1923, 473 p., in-8°.

VERMEIL, Edmond. — *L'Allemagne contemporaine* (1919-1924), Paris 1925, 255 p., in-16.

VERMEIL, Edmond. — *L'Empire allemand*, Paris 1926, 257 p., in-8°.

WADDINGTON, Albert. — *Histoire de Prusse*, Paris 1911-22, 2 vol., in-8°.

3. *OUVRAGES SPECIAUX*

BERTHELOT, Marcel. — *Les lois du travail en Allemagne*, Paris 1924, 166 p., in-16.

BONJOUR, Henry. — *Le budget du Reich*, thèse Lyon 1930, 189 p., in-8°.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond. — *La question du caractère étatique des Pays allemands*, Paris 1925, 46 p., in-8°.

FOURGEAUD, André. — *La dépréciation et la revalorisation du mark allemand et les enseignements de l'expérience monétaire allemande*, thèse Nancy 1926, 284 p., in-8°.

FOURGEAUD, André. — *La Rationalisation (Etats-Unis, Allemagne)*, Paris 1929, 255 p., in-8°.

HERMANN, Max. — *Les paradoxes économiques de l'Allemagne moderne*, Paris 1931, 202 p., in-8°.

JÈZE, Gaston. — *Cours de sciences des finances et de législation financière*, Paris 1925-30, 5 vol., in-8°.

JÈZE, Gaston. — *Cours de finances publiques (théories générales)*. Paris 1932, 247 p., in-8°.

JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, Paris 1915, 271 p., in-16.

LAINVILLE, Robert. — *Qu'est-ce que le Budget communal ?* Paris 1933, 239 p., in-16.

LAUFENBURGER, Henry. — *L'impôt sur le revenu et les sociétés commerciales*, thèse Caen 1926, 184 p., in-8°.

LAVERGNE, Bernard. — *Esquisse de problèmes franco-allemands*, Paris 1931, 120 p., in-8°.

LEFORT, Jean. — *L'Assurance contre le chômage*, Paris 1913, 2 vol., in-8°.

MORIÈS, Valéry de. — *Misère et splendeur des finances allemandes*, Paris 1925, 188 p., in-16.

MAXIME-ROBERT, Jean. — *Dépréciation de la monnaie et équilibre budgétaire*, thèse Paris, 1926, 146 p., in-8°.

PRAILAUNÉ, Henri de. — *L'unitarisme et le fédéralisme dans la Constitution allemande du 11 août 1919*, thèse Paris, 1922, 248 p., gr. in-8°.

PRÉLOT, Marcel. — *La représentation professionnelle dans la Constitution de Weimar et le Conseil économique national*, thèse Paris, 1924, 180 p., in-8°.

RIST, Charles. — *Les finances de guerre de l'Allemagne*. Paris, 1921, 295 p., gr. in-8°.

RIST, Charles. — *La déflation en pratique*. Paris, 1924, 172 p. in-8°.

RIVAUD, Albert. — *Les crises allemandes* 1919-1931. Paris, 1932, 216 p., in-16.

SANDLER, Léon. — *La structure fédérative du Reich*, thèse Paris 1932, 114 p. in-8°.

VIENOT, Pierre. — *Incertitudes allemandes*, Paris, 1931, 166 p., in-16.

ZELLER, G. — *L'assurance-chômage en Allemagne d'après la loi du 16 février 1924*. Paris, 1925, 143 p., in-8°.

4. *REPERTOIRES ET RAPPORTS.*

DARESTE, P. R. — *Les Constitutions modernes*, 4e éd., par DELPECH, Joseph et LAFERRIÈRE, Julien, Paris, 1928-33, 5 vol., gr. in-8°.

Actes de l'Union internationale des villes :

Vol. 1. — Le régime municipal dans les divers pays. Congrès de Paris, 1925. Bruxelles, 1925, 320 p. in-4°.

Vol. 8. — Les entreprises communales de nature économique. Congrès de Séville, 1929. Bruxelles, 1929, 280 p., in-4°.

Vol. 9. — Les entreprises économiques à caractère

mixte. Conférence d'Anvers, 1930. Bruxelles, 1930, 295 p., in-4°.

Vol. 11. — Organisation financière des administrations locales. Congrès de Séville, 1929. Bruxelles, 1930. 326 p., in-4°.

Rapports de l'Agent Général des Paiements de Réparations.

Rapport du Comité des Experts du plan Dawes.

5. *REVUES.*

1. *Journaux.*

L'Information.
Le Temps.

2. *Revues et périodiques.*

L'année politique française et étrangère.
L'Europe Nouvelle.
La Revue d'Allemagne.
La Revue d'Economie politique.
La Revue Economique internationale.
La Revue des Deux Mondes.
La Revue politique et parlementaire.
La Revue de science et de législation financières.
La Revue de l'Université de Lyon.
La Vie des Peuples.

Bulletin financier du Haut-Commissariat de la République française dans les provinces du Rhin.

INDEX ALPHABÉTIQUE

A

Acomptes sur paiement de contributions, 345.
Accords de Londres (18 juillet 1924), 104, 107, 115.
Acte de sécularisation (1803), 262.
Administration (principe de l'unité de l' —), 12.
Administration des finances, 65, 67 et s., 76, 81, 84, 87, 98, 100, 103, 105, 201, 213, 219.
Administration générale, 87, 103, 201, 213 et s., 237, 319, 334.
Administration judiciaire, 236 et s.
Administration pénitencière, 236 et s.
Administration propre, V. Autonomie administrative.
Agent général des paiements de Réparations, 115, 131, 132, 141, 142, 332, 386.
Aides impériales :
— aux Pays, 94, 216.
— aux Communes, 76, 91, 95, 112, 118 149, 216.
— à la construction, 308; à l'assurance-chômage, 151; 183.
Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten, 225, 228, 245, 318.
Angleterre, 62, 213, 306, 312, 372, 452 et s., 462.
Anhalt, 98, 139, 216, 220, 318, 373, 431.
Anschlusspolitik, 443.
Appel au peuple allemand :
— du 12 novembre 1918, 261.
— du 5 juin 1931, 162.
Application de l'impôt, 69.
Arbeitsdienst, 282.
Argentine, 14, 15.
Assemblée Nationale de Weimar (1919), 35 et s., 45 et s., 52, 56, 80, 113.
Assiette fiscale, 67, 69, 102, 135, 152, 370.
Assistance de crise :
Concept, 290, 292; statut 141, 290; développement, 146, 149, 289, 296, 298 et s.; organisation 292; taux des secours 294; durée des secours 292; projets de réformes et réadaptations 277.
Assistance publique communale :
Concept 272; statut 119-141, 273, 275; développement, 112, 140, 149, 279, 293 et s. 324, ; organisation 273 et s.; — aux indigents, 272; — aux chômeurs 141, 275; taux des secours 294; domicile de secours 273, 275; projets de réformes et réadaptations, 277.
Assistance productive, 282, 289.
Assurances chômage :
Concept, 144, 267, 270, 291; statut, 141, 288, 290; déve-

loppement, 146, 149, 279, 289, 296, 298 et s.; organisation, 290 et s.; primes à payer, 154, 289, 291, 294; taux des secours, 294 et s.; durée de l' — 291, 293; fonds de réserve 151, 183; faillite du système de l' — 291, 293; projets de réformes et réadaptions, 168, 295 et s.
Assurances sociales, 167, 182, 269 et s., 285 et s.
Australie, 14, 15, 25.
Autriche, 48.
Autonomie administrative,
Caractère historique de l' — 21, 60 et s., 81, 90, 207, 214, 430.
Concept de l' —, 21.
Essence juridique de l' —, 60 et s.
Erzberger et l' —, 52.
— et Communes, 89, 109, 199, 213; — et crise, 412 et s.; et finances, 101; — et responsabilité, 347; — rétablissement de l' —, 158 et s., 469; survie de l' —, 215 et s.
— en Angleterre, 61, 452.

B

Bade, 82, 109, 220, 232, 315, 355, 359, 374.
Bauer, 36, 52, 85.
Bavière, 82, 99, 109, 111, 117, 139, 210, 215, 220, 232, 234, 283, 315, 318, 320, 355, 359 373, 374, 394, 425.
Beaux-arts, 258.
Befehlsgewalt :
V. pouvoir de commandement.
Bénéfices des entreprises à caractère commercial, 384, 393 s.
Beratungsstelle für Auslands kredite, 386 et s. 393.
Besitzsteuer, 345.
BGB. (*Bürgerliches Gesetzbuch*). 305, 313.
Biens domaniaux, 394.
Bière, 359.
Bismarck, O. von, 28, 35, 37, 47, 48, 58, 60, 81, 138, 206, 269, 329, 431, 442.
Braun, O., 204, 205, 333.
Brauns, H., 296.
Brésil, 14.
Brüning, H., 156, 162 et s., 169, 179, 170, 174, 178, 189, 279, 295, 296, 443.
Brunswick, 220, 377.
Budgets :
— de l'Empire, 37, 59, 88, 103.
— de l'exercice 1919, 37.
— de l'exercice 1920, 93.
— de l'exercice 1924, 133.
— de l'exercice 1925, 133 et s.
— de l'exercice 1927, 146.
— de l'exercice 1929, 146.
— de l'exercice 1930, 149 et s.
— de l'exercice 1931, 162 et s.
— de l'exercice 1932, 170 et s.
Déséquilibre du —, 294.
Spécialité des —, 218, 325.
Unité du —, 325.
— Budget provisoire de crise, 153, 182.
— des Pays, 42, 100, 103, 111 et s., 133, 138. 143, 166, 210 et s., 232.
— des Communes, 90, 100, 134, 138, 143, 166, 210 et s., 217, 294.
V. décret-loi du 26 août 1931.
Bülow, B. von, 43, 80.
Bundesrat, 38, 308.
Bureaux d'assistance, 273 et s.
Bureaux de finances, 68 et s.
Bürgersteuer :
V. taxe civique.

C

Cabinet présidentiel, 178.
Caisse des écoles, 250.

Caisse d'épargne, 398 et s.
Caisse de maladies, 290.
Caisse de secours, 183.
CANADA, 6, 14, 15, 25.
Capacité fiscale, 370 et s.
Capitations de revalorisation, 105, 108.
Caractère étatique des Etats, 424, 431.
CARRÉ DE MALBERG, R., 60, 81, 333.
Centralisation, 4, 10, 201, 206, 213.
— financière, 49.
Centimes additionnels :
V. taxes additionnelles.
Cercle administratif, 214, 320.
Charges :
— fédérales, 11.
— sociales, 268.
V. Répartition des —.
Chômage, 136, 143, 149, 162, 182, 193, 207, 270 et s., 278, 289, 298, 392.
— saisonnier, 291.
Circulaire ministérielle du 12 juin 1926, 380.
Clause :
— FRANKENSTEIN, 16, 42.
— de garantie, 332, 341, 415.
— von MIQUEL, 39, 43.
Clé de répartition, 13, 18, 96, 127, 140, 151, 183, 321, 332, 343, 363.
Commissaire :
— aux économies, 107, 145, 149, 258, 260, 421, 426.
— aux prix, 169 et s.
— à la stabilisation.
— d'Empire en Prusse, 165, 190.
Commissions d'évaluation et de répartition, 70.
Commission des Etats (1919), 46, 57.
Commodité de l'impôt (principe de la —), 369.
Communes, 21, 37, 62, 88 et s., 177, 183, 203 et s., 208, 233, 246, 249, 251, 252 et s., 270 et s., 285 et s., 292, 295, 303, 341, 346, 353,
Compétence sur compétence, 5, 9, 14, 60, 145.
Compromis fiscal.
Concept, 7, 9, 21; définition 23 et s.; lieu géométrique du — 410; terminologie, 23; — communal, 21; — négatif, 119, 198, 217; — positif: 119; — primaire, 21, 329; provisoire, 126; réforme du — 157, 178, 204, 429 et s.; — secondaire, 21; crise du — 410 et s., 423 et s.
V. fonds commun, répartition des sources, répartition des charges, clé de répartition.
Comptabilité publique, 395.
Confédération :
— d'Etats, 4, 35.
— de l'Allemagne du Nord, 67, 119. 393, 431.
— impériale de l'Industrie allemande, 90, 100, 112, 113, 116, 125, 350, 421 et s.
Conférence :
— de Bâle (1931), 566.
— de Lausanne (1932), 178.
— de Londres (1931), 566.
— de Paris (1929), 149.
— de Wurzbourg (N S. D. A. P.) 468,
Conférence des Ministres des finances :
— de Berlin (1924), 386.
— de Berlin (1930), 396.
— de Berlin (1932), 178.
— de Dresde (1925), 120, 124, 125 et s.
— de Weimar (1920), 65.
— de Wurtzbourg (1922), 84, 95, 104, 125, 346.
Conférence des Pays, 396, 434 et s.

Conflit de compétence, 8.
Conjoncture, 128, 145, 182, 194, 337, 390.
Conseil économique, 83.
Conseil d'Empire, 72, 83, 95, 117, 121, 122, 158, 182, 335, 336, 378, 380, 413, 419, 421, 425.
Conseil d'Etat, 158.
Conseil municipal, 91.
Constitution du 16 avril 1871, 11, 20, 21, 25, 59, 60, 82, 88, 198.
Art. 4 : 55, 226.
Art. 70 : 39, 41, 44.
Constitution provisoire du 10 février 1919, 56.
Constitution du 11 août 1919, 10, 47, 54, 56 et s., 63, 106, 113, 143 et s., 203, 246, 387, 414.
préambule : 427.
art. 5 : 55, 65; *art.* 7 : 273; *art.* 8 : 48, 54, 325, 420; *art.* 9 : 227, 273; *art.* 10 : 263; *art.* 11 : 54, 4; *art.* 12 : 420; *art.* 14 : 60, 89; *art.* 15 : 394; *art.* 18 : 423; *art.* 24; *art.* 48 : 150, 165, 423; *art.* 76 : 71, 388; *art.* 84 : 54, 55; *art.* 127 : 325; *art.* 137 : 64, 263; *art.* 138 : 261; *art.* 143 : 246, 250; *art.* 155 : 394.
Contentieux fiscal, 65 et s., 69, 220.
Contribution :
— à l'aide aux chômeurs, 184, 280.
— extraordinaire de guerre, 43,
— à la détresse de l'Empire 53, 156.
— aux dépenses par l'organe supérieur, 401.
Contrôle :
— impérial, 78, 104, 106, 131, 142, 145, 154, 166, 167, 372, 389, 394, 397, 426, 448.
— impérial sur la police, 227.
— impérial sur les Communes, 92, 137, 142, 166, 294, 448.
— des Pays sur les Communes, 91, 131, 166, 248, 413.
— fédéral, 6.
Cour suprême de Justice de Munich, 67, 70, 72, 87.
Cour suprême de Leipzig, 76, 158, 237.
Crise bancaire, 163 et s.
Cultes, 244 et s., 261.
Cuno, 99.
Curtius, 173.

D

Darmstädter und Nationalbank, 164.
Décentralisation, 60, 63, 68, 213, 452.
Déconcentration, 60.
Décret-loi :
— du 11 octobre 1923 (spéculation), 107.
— du 20 novembre 1923 (stabilisation), 105.
— du 27 octobre 1923 (Commissaires aux Economies), 107.
— du 17 décembre 1923, 107.
— du 10 février 1924 (assistance aux chômeurs), 141, 287.
— du 14 février 1924 (dit 3e — fiscal), 104, 123, 203, 273, 283, 342, 345, 357, 377, 415.
— des 14 septembre 1924 et 10 novembre 1924 (fonds commun), 112, 114.
— du 29 janvier 1925 (contrôle des emprunts), 386.
— du 9 février 1926 (statistique), 134, 137.
— du 16 juillet 1930 (impôts divers et taxe civique), 150, 152, 154, 157, 379, 380.
— du 11 octobre 1930 (secours de crise), 271.
— du 1er décembre 1930 (Eco-

nomie générale et finances), 157, 343, 360, 371, 372, 379, 383, 425.
— du 5 juin 1931 (impôt de crise), 184, 189, 269, 340, 426.
— du 26 août 1931 (budgets locaux), 165, 174, 189.
— du 26 août 1931, 340.
— du 6 octobre 1931 (fonds commun), 165, 167, 340.
— du 8 décembre 1931 (équilibre économ. et financier), 169, 175, 269, 340.
— du 9 mars 1932 (impôt sur les loyers), 378.
— des 14 et 30 juin 1932 (finances et compromis), 180, 182, 188 et s., 263, 278, 280, 296, 340.
— des 15 et 17 juin 1932 (assurances sociales), 180.
Déficit budgétaire, 87, 93, 106, 120, 149, 153, 162, 170, 173, 176, 181, 277, 378.
Dette extérieure :
V. Emprunt.
Dettes de guerre, 102, 144.
Dette intérieure, 88, 416.
Dernburg, 36.
Dévalorisation, 77, 79, 129, 209, 356.
Dévaluation, 202, 215, 247.
Diedrich, H., 179, 181.
Discipline administrative, 68.
District administratif, 214.
Domaines :
Revenu des —, 39.
— des Universités, 256.
— ecclésiastiques, 261 et s.
Domicile de secours, 273.
Dotations, 14, 75, 109, 138, 140, 183, 215, 235, 255, 261, 309.
— exceptionnelle, 183.
— générales 401, — spéciales, 400.
— aux communes, 149, 164, 167, 182, 312.
— pour voirie, 320.
V. subventions.
Donations :
— aux Pays, 14.
— aux Communes.
Douanes, 69, 72, 100, 114, 151, 198, 351.
Doubles impositions, 16, 22, 23.
Droit :
— de concours, 17 ; — constitutionnel, 58.
— de nécessité, 41, 106.
— de prééminence, 14.
— de puissance publique, 60 s.
Droits réservés, 109, 152, 198, 252, 359; — de révocation, 68.
— de souveraineté, 6, 57.
— de légiférer, 104.
— de taxes additionnelles, v. taxes.

E

Ecoles :
— de commerce, 257.
— des degrés moyen et supérieur, 251.
— populaires, 248 et s.
— professionnelles, 253.
— de sages femmes,
Grandes —, 256.
Economie dirigée, 317.
Ecole libérale, 128.
Economies, 156, 163 et s., 157, 168, 182, 418.
V. commissaire aux économies.
Economie et trafic, 314 et s.
Education physique, 283.
Eglise, 245 et s.
Electricité, 295 et s.
Emprunt :
— extérieur, 111, 162, 215, 312, 325, 386, 392 et s., 406, 324, 385.
— intérieur, 324, 385, 392.
— forcé (1920), 94.

Entreprises à caractère commercial, 314 et s.
V. bénéfices sur —.
Enumerated Powers, 6.
Enseignement :
Enseignement, 119, 129, 140, 200, 203, 243.
— populaire, 248.
— primaire, 245.
— supérieur, 251, 255.
— technique, 253.
— Dépenses du personnel, 249.
— Répartition des charges : 248 et s., 264 et s.
Equilibre budgétaire, 102, 133, 158, 165.
Erbaurecht, 313
Erwerbsvermögen, v. entreprises.
Erzberger, M , 37, 47, 49, 58, 64, 79 ets., 93, 99, 104 et s., 110, 113, 128, 142, 145, 156, 188, 200 et s., 240, 325, 329, 333 et s., 340, 352, 384, 387, 413, 446 et s., 470.
Etat :
— assureur 283; — centralisé, 4; — central, 6; cherté relative de l'— unitaire, 435, confédération d'—, 4, 12, 35;, 40, — fédéral, 4, 5, 20, 24, 26, 40, 45, 55, 245, 427; — moderne, 3,169; — providence, 285; souverain, 57, 74; — sans impôt, 468; — voûte, 9, 15.
Etats-Unis, 6, 10, 11, 25, 58, 62, 312, 389.
Evasion fiscale, 154.
Executive Gewalt, 67.
Existenzminimum, 245.
Exploitations :
V. entreprises.

F

Fischer, J., 316.
Fédéralisme, 35 et s., 81, 82, 84, 90 et s., 109, 118, 124, 142, 178, 187, 197, 201, 435 et s.
Finanzausgleich :
V. compromis fiscal.
Fleiner, Fr., 61, 213.
Fonctionnaires :
— impériaux, 12, 65 et s., 86, 87, 168, 200, 220.
— locaux, 65 et s., 100, 106, 213, 426.
— communaux, 100, 200, 416.
V. Police, Enseignement.
Fonds commun, 96, 100, 105, 139, 150, 151 et s., 159, 170, 327 et s.
— Alimentation, 13.
— Avantages, 11.
— Concours, V. clé de répartition.
— Critique, 84, 120 s., 324, 333.
— Fonctionnement, 105, 117, 153, 411.
— Définition, 10, 11, 13, 328.
— Désavantages, 16, 108, 338.
— Distributions, 155, 177, 185, 361, 363.
— Droit au —, 18, 55, 90 et s., 146, 156.
— Effets, 332 et s.
— Eléments du —, 340 et s.
— — en France, 327, 328, 379.
— Garanties, V. garanties.
— Impôts de —, 16, 73 et s., 328, 369.
— Injustice du —, 66, et s., 150.
— Répartition, 330 et s., 365.
— Quotes sur —, 75, 96, 105, 117, 147.
Fonds spéciaux (recettes sur —). 384 et s.
Forensalprinzip, 331.
Fortunes administratives, 394 et s.
France, 28, 58, 60, 62, 63, 65, 70, 80, 327, 338.
Frédéric, roi de Prusse, 62, 168, 200.

Frédéric-Guillaume Ier, 201.
Freiwillige Arbeitsdienst, 281, 289.

G

Garanties :
art. 33, 75;
art. 35, 125, 139, 141, 151, 364.
— en chiffres absolus, 104, 108, 127, 342.
— en chiffres relatifs, 342.
— en faveur des Communes 73, 97, 140, 417, — des pays, pauvres, 75, 141.
seuil de — 341 et s.
— spéciale (bière), 359.
— spéciale (chiffre d'affaires), 97, 140, 146, 151, 353 et s.
— spéciale (police), 122; utilité de la clause de —, 332.
Gaz, 395, 397, et s.
Geldenwertungsausgleich.....
V. impôt sur les loyers.
Gerecke-Plan, 282.
Gewerbesteuer, V. impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.
Grands in Aid, 462.
Goethe, W., 47, 56, 82.
Goldiskontbank, 110.
Gould, 389.
Gratuité scolaire, 250.
Grand électeur, 262.
Grande Bretagne :
V. Angleterre.
Groupes scolaires, 249.
Groupement pour la rénovation de l'Empire, 437 et s.
Groener, 307 et s.

H

Hambourg, 360.
Hanel, A., 40, 41.
Haras, 360.
Hauszinssteuer, V. impôt sur les loyers.
Helfferich, 44, 49, 52, 352, 376, 386, 416.
Hensel, A., 17, 24, 71.
Hermes, 103.
Hesse, 220, 232, 319, 320, 373.
Hiérarchie administrative, 214.
Hilferding, R., 99, 336, 337.
Hitler, A., 260, 467.
Hopker-Aschoff, Fr., 124, 431.
Hoheitsvermögen, V. fortunes administratives.
Hollande, 306, 312.

I

Impôt :
— sur les abattoirs, 380.
— sur l'accroissement de la fortune, 43.
— sur les automobiles, 105, 134, 154, 321, 355, 380.
— sur les bénéfices industriels et commerciaux, 72, 158, 347, 370, 374.
— sur la bière, 100, 159, 182, 358 et s.
— sur les boissons, 153, 381.
— sur les bourses, 105.
— cédulaires, 86, 159, 177.
sur débits de boisson, sur les grands magasins, sur les déballages, sur le commerce ambulant, sur les successions, 375.
sur les revenus de + de RM. 8.000, 159.
sur les tantièmes, 159.
— sur les célibataires, 153, 159.
— de consommation, 16, 73, 99, 100, 130, 182, 198, 330, 368, 381.
— sur la bière, 152, 359, 382.
— sur le chiffre d'affaires, 73, 113, 117, 121, 122, 126, 139, 140, 146, 170, 176, 341, 351 et s., 364.
— communaux, 137, 325, 336.

— sur les chevaux, les bateaux à moteur, la chasse, vicinal, 380.
V. taxes.
— de crise, 163, 177, 182, 184, 341.
— cultuels, 73, 263.
— direct, 48, 67, 91, 338.
— sur les divertissements, 72, 380, 381.
— eau-de-vie, 100, 114.
— eau minérale, 151, 360.
— extraordinaire sur le capital (1913), 324.
— extraordinaire sur les bâtiments, 109.
— foncier, 72, 86, 137, 152, 310, 370, 372 et s.
— sur la fortune, 16, 100, 105, 137.
— (communal) sur la fortune, 151.
— sur la fréquentation des bourses, 105.
— sur la fusion des sociétés, 147.
— sur les huiles minérales, 357.
— impérial, 48 et s., 66 et s., 73, 106.
— indirect, 9, 67, 338, 347.
— locaux, 103, 220, 325, 336, 358.
— sur les loyers (*Hauszinssteuer*), 105, 108, 122, 167, 310, 357, 370, 373, 376 et s. 445.
— sur les mutations immobilières, 73, 76, 86, 358.
— sur les paris et les courses, 97, 106, 258 et s., 360.
— de pays, v. — locaux.
— personnel, 368.
Sur les professions, v. — sur les bénéfices industriels et commerciaux.
— de quotité, 338.
— réel, 108, 113, 130, 137, 347, 368, 378, 382, 425.
— le revenu, 16, 53, 73, 85, 117, 120, 126, 140, 141, 146, 175, 330, 338, 340, 348.
— » des sociétés, 53, 73, 140, 141, 340.
— sur les salaires, 150, 154, 330, 338, 348.
— sur le sel, 186, 198.
— sur les successions, 53, 73, 106, 137.
— sur le sucre, 114, 198.
— sur le tabac, 100, 102, 114, 198.
— sur le vin, 100.
— de virement, 73, 129.
V. taxes.
V. contributions.
V. fonds commun.
Incidence, 19, 102, 108, 129, 351 et s.
Indemnité de guerre (1872), 14.
Indigents, 272 et s., 293.
— statut d'indigence, 273.
Inflation, 79, 93 et s., 100, 112, 115, 118, 119, 129, 143, 148, 150, 186, 194, 201, 209, 211, 247, 305, 320, 379, 385, 416, 419, 420.
Intégration, 36, 398.
Italie, 169.

J

Jellinek, G., 5, 59.
Jellinek, W., 66, 71.
Jessen, A., 25, 409.
Jeunesse (prévoyance et assistance à la —), 282 et s.
Journée des Villes, 88, 174, 189, 210, 232, 246, 259, 269, 271, 279, 287, 289, 312, 419, 420, 422, 437.
Justice, 225, 236.
Justice fiscale, 18, 130.

K

Kautsky, 45.
Köhler, Fr., 136, 143, 433, 450.

Kommunalabgabengesetz (14 juillet 1893), 369, 374, 375, 380, 395.
Kriseurecht, 345.
Krisensteuer v. impôt de crise.
Kultur, 204, 246, 255, 259, 308, 314, 258, 259, 308.
— *krise*, 119, 259.

L

Laband, P., 40, 41, 61.
Laienverwaltung, 200.
Landjägerei, 235.
Länder, V. Pays.
Lassalle, F., 45, 285.
Lastenausgleich, V. répartition des charges.
Législation (cadre (droit de —) 86, 91, 140, 200, 225, 340, 369.
Lippe, 215, 216, 431.
Local Government, 452 et s., 462.
Logements (problèmes des —). v. politique immobilière.
Loi :
— du 26 juillet 1918 (évasion fiscale), 65.
— du 26 juillet 1918 (cour suprême de justice), 67.
— du 31 mars 1919 (industrie électrique), 397.
— du 10 septembre 1919 (administration des finances et de l'Empire), 65, 66, 87, 201, 219.
— du 12 septembre 1919 (impôt sur les successions), 53.
— du 19 septembre 1919 (cour suprême de finances de Munich), 70.
— du 19 décembre 1919 (règlement sur les contributions de l'Empire), 53, 65, 66 et s., 201, 220, 357.
— du 31 décembre 1919 (contribution à la détresse de l'Empire), 53.
— du 20 mars 1920 (compromis fiscal), 53, 71 et s., 94, 331, 341, 354.
— des 29 et 30 mars 1920 (impôt sur le revenu et impôt sur l'accroissement du capital), 53, 330, 353, 375.
— du 10 mai 1920 (habitations à bon marché), 301.
— du 21 juillet, 1920, 330.
— du 17 décembre 1920 (enseignement), 250.
— du 21 mars 1921 (impôt sur le revenu), 324.
— du 24 mars 1921, 346.
— du 8 avril 1922 (dite d'apaisement fiscal), 94,
— du 20 juillet 1922 (emprunt forcé), 94.
— des 17 et 21 juillet 1922 (police), 227.
— du 20 mars 1923 (compromis fiscal), 71, 95.
— du 23 juin 1923, 95, 109, 114, 123, 128, 134, 346, 375.
— du 27 mars 1924 (assistance), 275.
— du 26 mars 1925 (compromis fiscal), 122, 419.
— du 31 mars 1925, 388.
— du 22 mars 1925, 117 et s.
— du 10 août 1925 (compromis fiscal), 124, 136 et s., 355, 371, 377, 415.
— du 27 avril 1926 (compromis fiscal), 134, 340, 382.
— du 31 mars 1926 (dite d'appaisement fiscal), 137, 139, 147.
— du 15 mai 1926 (impôt sur les automobiles), 134, 357.
— du 19 novembre 1926 (assistance de crise), 141, 289 s.
— du 9 avril 1927, 138, 340, 349, 371, 372, 382.
— du 16 juillet 1927(assurances sociales), 289 et s.

— du 20 février 1928 (assurance-chômage), 288.
— du 16 avril 1928 (écoles en Prusse).
— du 9 avril 1929, 342.
— du 29 juin 1929 (— de finance), 146, 340.
— du 15 avril 1930, 357, 360.
— du 15 avril 1930 (7 — fiscales), 151, 154, 360.
— du 16 mars 1931, 358.
Lois économiques, 143, 177.
Loyers, 170.
Luther, H., 99, 104, 108, 113, 287, 416, 419, 437.
Lutherbund :
V. groupement.

M

Manifeste bavarois.
— janvier 1924, 430, 432.
Marcé, V. de, 333.
Marché des devises, 134, 137, 166.
Marché financier, 312.
Markull, W., 25, 210.
Marx, 108, 113, 336, 433, 434.
Marx, K., 285.
Mecklembourg, 139, 215, 355 431.
Messages impériaux des 17 novembre 1881 et 14 avril 1883, 285.
Miquel, von, 39, 43, 60, 72, 85, 92, 128, 136, 229, 329, 340, 348, 373, 437, 456, 457.
Moins-values fiscales, 137, 243.
Moldenhauer, 151.
Monopole des allumettes.
Monopole de l'eau-de-vie, 151.
Montants matriculaires, 11, 17, 39, 42, 48, 73, 74, 198.
Moratoire Hoover, 164, 176, 181.
Mulert, O., 175, 189, 389.
Municipalités, 416.

N

National-socialisme, 178, 187, 444, 467 et s.
Nawiasky, H., 434 et s.
Neuland, 190.
Noske, 52.
Notetat.
v. Budget.
Notrecht, 44, 106, 165.
Notstand, 44, 345.

O

Oasis fiscale, 19, 92.
Obligations industrielles, 151.
Oesterreichische Kredit Anstalt.
Office consultatif des crédits étrangers, 386 et s., 407.
Offices d'embauchage et de placement, 288.
Offices de l'habitation, 306.
Office impérial de statistique, 166, 209 et s., 225.
Oldenbourg, 139, 215, 318, 374, 377.
Ordonnance :
— du 15 janvier 1919 (logements), 305, 309.
— du 4 décembre 1926, 391.
Organisation administrative, 214 et s.
Organisation financière, 68.
Osthilfe, 316 et s.

P

Pacte fédéral, 5.
Paix de Lunéville (1801), 262.
Papen, Fr. von, 179, 187 et s., 189, 279, 296, 323, 329, 440.
Parker, Sir Gilbert, v. agent général.
Parlementarisme, 178.
Parlement de Francfort, 1848-9, 47.
Parlements locaux, 216, 217.
Parti communiste, 84.

— du centre, 157, 442.
— populiste, 103, 113, 157, 171.
— social-démocrate, 201.
Particularisme, 47, 50, 70, 81, 82, 93, 108, 113, 138, 166, 207, 312, 424, 430.
Patrimoine de la Couronne, 393.
Pauschsteuer, 381.
Pays, 17, 47, 51, 64, 81, 90, 112, 138, 203, 208, 216, 318, 329, 334, 413, 419, 425.
Perception, 121, 343.
Plan Dawes, 106, 110, 111, 114, 133, 148, 149, 311, 333, 391, 422.
Plan du 30 septembre 1930, 156, 442.
Plan de travaux, 419.
Plan Young, 149.
Police, 119, 129, 200, 320, 225 s.
— administrative, 228, 269.
— communale, 228.
— criminelle, 227, 229,
— mobile 230.
— municipale, 231.
— de Pays 229.
— de la sûreté, 228.
— spéciale 228,
— des voies navigables, 225, 319.
Répartition des charges, 227, 232 et s., 238, 240, 241.
V. subventions.
Politique agraire, 316 et s.
Politique de construction, 167, 312, 419.
Politique immobilière, 157, 305.
Politique municipale, 113, 312, 417.
Polycratie, 51, 424 et s., 469.
Population au 31 décembre 1929, 83.
Popitz, J., 9, 26, 63, 65, 124, 189, 350, 413, 425, 447, 449 et s.
Pouvoir de commandement, 60, 61.
Prélèvement sur le capital, 75, 94.
Prestations en nature, 368.
Prévoyance sociale, 280 et s.
V. jeunesse.
Preuss, H., 36, 50, 56, 79, 189 202, 218, 229, 246, 335, 430.
Proclamation de la Wartbourg (1817), 265.
Projets Preuss, 45, 56.
Profits des domaines, 337.
Programme économique du 30 septembre 1930, 156, 162.
Programme des 25 points (NSDAP). 467.
Programme de Dresde, 120 et s.
Programme d'hiver du 8 décembre 1931, 169.
Programme Köhler, 137.
Proportionnalité de l'impôt réel à l'impôt personnel (principe de la —), 348, 369.
Protection juridique du locataire, 306.
Provinces, 215, 319, 335, 400.
Prusse, 14, 82, 96, 99, 109, 117, 139, 165, 166, 179, 214, 220, 232, 233, 249, 252, 283, 316, 318, 320, 355, 373, 374, 394, 431

Q

Quittungssteuer, 352.
Quotenverteilung :
V. répartition.

R

Rapport des Experts (9 avril 1924), 110, 131, 132, 142, 333, 422.
V. Plan Dawes.
Rathenau, W., 94.
Rationalisation, 90, 112, 131, 134, 330, 335, 398, 400, 438.
Recettes :
— administratives, 91, 237, 250, 256.

— sur impôts, 13, 91, 323 et s.
— sur fonds spéciaux, 384.
— gagées, 148.
Réforme impériale, 205, 429 et s.
Réformes fiscales :
HARDENBERG - von STEIN (1807), 61, 63, 199, 233, 414.
— Luther (1923), 95 et s., 415.
— MOLDENHAUER, 151.
— Von MIQUEL (1893), 43, 74, 85, 128, 136, 211.
— fiscale et douanière (1879), 41.
— von SCHLIEBEN - POPITZ, (1925), 123, 391.
— SYDOW (1908), 43.
Régie mixte, 395, 397 et s.
Régime de communauté, 9.
Régime de Fonds commun, 10, 11.
V. Fonds commun.
Régime des Matricules.
V. Matricules.
Régime de séparation, 8, 9.
Reichsbank, 131, 387, 421.
Reichsfriedendeputation, 262.
Reichsland Preussen.
V. réforme impériale.
Reichsexecutionsrecht, 165.
Reichstag, 42, 60, 82, 104, 122, 125, 136, 149, 202.
Reichswehr, 230.
Relationensystem, 348, 369.
V. proportionnalité.
Rentrées fiscales, 182.
Rentenmark, 102, 106.
Réparations, 36, 51, 88, 98, 100, 114, 163, 176, 216.
Répartition des charges fiscales, 3, 4, 119.
Répartition des charges administratives, 203, 217, 353, 403.
Répartition des sources, 18, 119, 198, 369 et s.
— sur quote, 17, 146.
Répartition des compétences législatives, 21, 54.
République, 35, 58.
Réseau aérien, 319.
Réseau fluvial, 319.
Réseau routier.
V. voirie.
— *Reservate Rechte.*
V. droits réservés.
Revalorisation, 103, 116, 120, 385.
Responsabilité financière, 313, 335, 347.
Révolution de 1919, 35, 44, 46, 207.
V. spartakisme.
Révolution française, 80.
RHEINHOLD, P., 124.
RIST, CH., 52.
Ristournes, 133, 182, 420.
V. fonds commun.
Routes :
— communales, 320.
— de districts, 320; d'offices, 320; — de Pays, 318.
RUHR, 98, 99, 102.

S

Saint Empire, 39, 236, 270.
Santé publique (protection de la —), 283.
SAXE, 61, 98, 111, 165, 210, 215, 234, 318, 320, 365, 373, 374, 377, 399.
SCHACHT, H., 107, 118, 210, 287, 333, 376, 385, 387.
SCHAUMBOURG-LIPPE, 139, 374.
SCHIFFER, E., 36, 45.
SCHLIEBEN, von, 120, 124, 129.
SCHLEICHER, K. von, 190.
SCHMITT, C., 424, 469.
SCHURMANN, 389.
Schutzpolizei, 230.
SCHWERIN von KROSIGK, 181, 297.
Sciences et arts, 244.
Secours de crise :
V. assistance de crise.
Self-Government, 61.

Selbstverantwortung.
V. responsabilité financière.
Selbstverwaltung, 347.
Sensibilité conjoncturelle, V. conjonture.
Siedlungspolitik, 315, 320.
Siedlungsverband Ruhr kohlengebiet, 320.
Smith, A., 20, 129.
Socialisme municipal, 112, 129, 244, 312.
Socialisme d'Etat, 207, 289, 394.
Sombart, W., 416.
Souveraineté financière, 4, 23, 59, 74, 76, 198, 218, 336.
Spartakisme, 84.
Stabilisation, 88, 102, 110, 320, 375.
Städteordnung (1831), 62.
— (1897), 414.
Stegerwald, 169, 179.
Stein, H. von, 47, 63, 81, 189, 200.
Stein, L. von, 464.
Stinnes-Konzern, 416.
Streseman, G., 99, 101 et s., 103, 106, 441.
Subventions :
fonctionnement, 325.
nature, 399 et s.
spécialité des — 400.
motif des — 400.
— générales, 401.
— pour assistance, 167.
— pour écoles, 148, 247, 401.
— pour police, 148, 227, 231 et s., 235, 400, 401.
— à la voirie, 318, 320.
Suffrage universel, 49.
Suède, 312.
Suisse, 10, 11, 14, 25, 306, 312
Suprématie de la Prusse, 82, 83.
Système de virements, 11, 107.
Syndicalisme chrétien, 201.

T

Taxes :
— additionnelles, 128, 138, 159, 346 et s., 442.
— d'affichage, 114.
— civique, 152, 159, 167, 177, 182, 379.
— communales, 396.
— communale sur la bière, 182, 382, 419.
— sur les hôtels, 114, 379.
— de luxe, 114, 379.
— de superposition à l'impôt sur le revenu, 153, 379
Timbre sur effets :
— prises en gage par les Alliés, 100, 114, 148.
Théâtre, 258 et s.
Thuringe, 165, 320, 374, 377.
Timbre sur effets, 69, 73.
Traité de Versailles, 46, 59, 102, 163, 233, 422, 451.
Transports, 395, 398
Tribunal d'Empire :
V. Cour suprême.
Triepel, H., 38.
Tutelle administrative, 60, 61, 63.

U

Uberwälzung, V. incidence.
Union Sud-Africaine, 6, 14.
Union de brasserie, 359.
Unions de communes, 216.
Unité allemande, 47.
Unité impériale, 130, 329.
Unitarisme, 20, 38, 56, 58, 84.
Université, 255.
Urbanisme, 112, 308 et s., 390.

V

Villes, 89, 390 et s., 416.
Verkehrsteuer, 360.
Virements :
base de calcul, 343, 354,
critérium, 327; fonctionne-

ment, 110, 117, 219, 325
impôts de — 73, 219; répartition, 360, 369, 372; spécialité, 13; terminologie, 328.
système de — 329, 341 et s; tableaux de répartition des — 75, 96, 127, 147.
V. fonds commun, garantie, quote, impôts, clé de répartition.
Voirie, 105, 134, 185, 317 et s., 356, 372.
— Répartition des charges, 320 et s.

W

Wagner, A. 324.
Wegehoheit, 317.
Wehrbeitrag, 43, 324.
Wirth, 88, 93, 94, 173.
Wurtemberg, 82, 220, 234 283, 318, 320, 359, 374.

Z

Zentrale Kreditauschüsse, 211.
Zollverein, 39, 113.
Zuschlagsrecht, 346.
Zwecksteuer, 311, 317.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.

Chapitre Unique : Le problème du Compromis fiscal 2
Section première : Les aspects théoriques du problème 3
Section deuxième : Les caractères spécifiques du problème en Allemagne 19
Section troisième : Plan et méthodes 28

PREMIÈRE PARTIE. — L'ASPECT THÉORIQUE ET HISTORIQUE DU PROBLÈME.

Chapitre premier : La réforme Erzberger.

Section première : L'édifice financier ancien et son déclin 35
Section deuxième : L'œuvre de Mathias Erzberger... 48

Chapitre II : La faillite de la réforme.

Section première : Les premières difficultés avec les Pays et les Communes 79
Section deuxième : La loi du 23 juin 1923 et la période de l'inflation 93
Section troisième : Les suites de l'inflation et la réforme par décrets-lois 99
Section quatrième : Les décrets-lois de 1924 108

Chapitre III : Les compromis provisoires.

Section première : La loi du 26 mars 1925 117
Section deuxième : La loi du 10 août 1925 124
Section troisième : La loi du 27 avril 1926 133
Section quatrième : Le compromis financier provisoire du 9 avril 1927 136

Chapitre IV : Les derniers aspects de l'évolution.

Section première : La loi de finances du 29 juin 1929. 145
Section deuxième : Décrets-lois et réforme fiscale... 149
Section troisième : Le plan gouvernemental de septembre 1930 et l'ordonnance du 1er décembre 1930 156
Section quatrième : L'exercice 1931/32 et le cabinet Brüning 162

Chapitre V : Le budget de l'exercice 1932/33 et le Compromis fiscal.

Section première : Le budget de l'exercice 1932/33. 176
Section deuxième : Le budget et le nouveau Cabinet. 179
Section troisième : Le compromis et la politique du cabinet von Papen 187

DEUXIÈME PARTIE. — L'ASPECT ADMINISTRATIF ET COMPTABLE DU PROBLÈME.

TITRE PREMIER : LES CHARGES DU SYSTÈME..... 193

Chapitre premier : Les notions, Finanzausgleich et Lastenausgleich..... 197

Chapitre II : L'administration générale et l'administration des finances 213

Tableaux annexe A.1, A. 2, A. 3..... 222

Chapitre III : La sûreté de l'Etat et du Droit..... 225

Section première : Les dépenses de police 226
Section deuxième : Les frais de justice 236
Tableaux annexe, B.1, B. 2, B. 3 241

Chapitre IV : L'enseignement.

Section première : L'enseignement primaire 245
Section deuxième : Les sciences et les arts 255
Section troisième : Les Cultes..... 261
Tableaux annexe C. 1, C. 2, C. 3 264

Chapitre V : Les charges sociales 267

Section première : La fonction d'assistance et de prévoyance 272
Section deuxième : Les assurances sociales..... 285
Tableaux annexe D. 1, D. 2, D. 3, D. 4..... 298

Chapitre VI : L'habitation, l'économie et le trafic..... 303

Section première : La politique immobilière 305
Section deuxième : L'économie et le trafic..... 314
Tableau annexe E. 1..... 322

TITRE SECOND. LES RECETTES ET COUVERTURES..... 323
Tableau annexe F. 1..... 326

Chapitre premier : Le Fonds commun et les virements.... 327

Section première : Le fonds commun 327
Section deuxième : Les éléments du fonds commun. 341
Tableaux annexe F. 2, F. 3, F. 3', F. 4, F. 5, F. 6, F. 7 365

Chapitre II : Les sources autres que le fonds commun.... 368

Section première : Les recettes fiscales propres.... 370
Section deuxième : Les sources autres que l'impôt.. 384
Tableaux annexe G. 1, G. 2, G. 3, G. 4, G. 5..... 404

CONCLUSION.

La crise du compromis fiscal..... 409

Chapitre premier : Les facteurs de la crise..... 411

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE..... 471

INDEX ALPHABÉTIQUE..... 487

ACHEVÉ D'IMPRIMER
SUR LES PRESSES DE L'IMPRIMERIE BIÈRE
18, RUE DU PEUGUE, BORDEAUX
LE 23 JUIN 1933